

• GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES •

El derecho electoral en el federalismo mexicano

César Astudillo



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

EL DERECHO ELECTORAL
EN EL FEDERALISMO
MEXICANO

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

EDGAR ROMO GARCÍA

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garcíadiago
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Secretario de Gobernación
Dr. Alfonso Navarrete Prida

Subsecretario de Gobernación
Ing. Manuel Cadena Morales

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
Lic. Felipe Solís Acero

Subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos
Lic. Patricia Martínez Cranss

Subsecretario de Derechos Humanos
Mtro. Rafael Adrián Avante Juárez

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
Dr. José Luis Stein Velasco

Subsecretario de Normatividad de Medios
Lic. Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad
Mtro. Renato Sales Heredia

Oficial Mayor
Mtro. Arturo Rivera Magaña

Titular de la Unidad de Desarrollo Político
y Fomento Cívico
Mtro. Julio César Vanegas Guzmán



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaria de Cultura
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Luis Jáuregui	Rubén Ruiz Guerra
Álvaro Matute†	Enrique Semo
Érika Pani	Luis Barrón Córdova
Ricardo Pozas Horcasitas	Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director Pedro Salazar Ugarte	Secretario Académico Francisco Ibarra Palafox
----------------------------------	--

Coordinación editorial
Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho

EL DERECHO ELECTORAL
EN EL FEDERALISMO
MEXICANO

CÉSAR ASTUDILLO

• GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES •

JL1292

A859

2018 Astudillo Reyes, César Iván.
El derecho electoral en el federalismo mexicano / César Astudillo, Alfonso Navarrete Prida, presentación, México, Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM : Secretaría de Gobernación : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018. 396 páginas (Biblioteca Constitucional. Grandes Temas Constitucionales)
ISBN 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN 978-607-549-017-5, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*
Derecho electoral – México 2. Derechos políticos – México 3. Elecciones – México -- Historia I. t. II. Ser.

Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2018.

Producción:

Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © 2018 de la presente edición
D.R. © Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México (INEHRM),
Francisco I. Madero 1, Colonia San Ángel, C.P. 01000,
Delegación Álvaro Obregón,
Ciudad de México.

D.R. © Secretaría de Gobernación
Abraham González 48, Colonia Juárez, C.P. 06699,
Delegación Cuauhtémoc,
Ciudad de México.

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-549-017-5, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	13
Alfonso Navarrete Prida SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	
PREFACIO.....	17
Pedro Salazar Ugarte INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM	
LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS.....	21
Diego Valadés INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM	
GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES.....	41
Patricia Galeana INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	
CAPÍTULO I.	
EL DERECHO ELECTORAL EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO.....	47
El derecho electoral en perspectiva histórica.....	47
71 años de partido hegemónico.....	65

CAPÍTULO II.

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL A TRAVÉS DE LAS GENERACIONES DE REFORMAS.....	77
Primera generación: en busca del pluralismo político	79
Segunda generación: la función electoral y sus instituciones autónomas e independientes	86
Tercera generación: paridad de condiciones en la competencia.....	89
Cuarta generación: nacionalización de la función electoral	97

CAPÍTULO III.

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES	101
El significado los derechos político-electorales	101
Los derechos políticos	102
Los derechos político-electorales	114

CAPÍTULO IV.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	131
Requisitos para la constitución, registro y acreditación de partidos políticos.....	136
Documentos básicos.....	141
Derechos, obligaciones y prerrogativas	143
Pérdida de registro y liquidación	151
Facultad de formar frentes, coaliciones y fusiones.....	156
Agrupaciones y asociaciones políticas	161
Paridad de género.....	162
Régimen sancionador de los partidos políticos.....	164

CAPÍTULO V.

COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	169
Órganos de naturaleza legislativa	169
Órganos de naturaleza administrativa	184

CAPÍTULO VI.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL	201
¿Qué es un modelo de organización electoral?	201

La perspectiva comparada	203
El modelo de organización electoral en México	209
CAPÍTULO VII.	
LOS INSTITUTOS ELECTORALES	233
La institucionalidad electoral.	
De una autoridad de alcance federal	
a otra de dimensión nacional	233
Estructura, organización y ámbito competencial	
de las instituciones electorales	239
CAPÍTULO VIII.	
LA JUSTICIA ELECTORAL	265
Rasgos esenciales del modelo mexicano de justicia electoral	265
El derecho a un recurso efectivo en materia electoral	280
Los medios de impugnación en materia electoral	300
CAPÍTULO IX.	
EL PROCESO ELECTORAL	313
¿Qué es un proceso electoral?	313
Principios constitucionales que rigen las elecciones	315
Etapas del proceso electoral	321
FUENTES CONSULTADAS	369



PRESENTACIÓN

Hablar de democracia hoy en nuestro país es, por supuesto, hablar de libertades e igualdad en derechos y en oportunidades. Es hablar de una sociedad cada vez más organizada, interesada y participativa en los asuntos públicos. De una sociedad que es corresponsable y constructora del México que hoy somos.

Es hablar de una apuesta por la inclusión y la no discriminación, por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; de una apuesta por la niñez y la juventud, como cimiento de un mejor país para todos. De una apuesta por el diálogo y la construcción de acuerdos; de escuchar siempre a todas las voces; de asumir que la libertad de todos cierra el paso al pensamiento único y a la tiranía de nadie; de hacer de las diferencias oportunidades para el desarrollo, y de la pluralidad la base de la unidad nacional.

Una pluralidad que se expresa, como en toda democracia, por la vía de las urnas, pues, como dice Sartori, el acto democrático por antonomasia es el voto, tal como ocurre en nuestro país.

Hoy, México es sin duda una democracia consolidada. Somos una nación que transita políticamente por la vía del contraste de ideas y propuestas, y de la competencia pacífica y la alternancia, con una efectiva supeditación a la ley, renovando así el gobierno mediante el sufragio libre y secreto de la ciudadanía.

En este contexto, un libro como *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, de César Astudillo, se convierte en una importante guía tanto para el especialista, como para el lego, llevando al lector a una revisión y reflexión de lo que ha sido el derecho electoral mexicano, a partir de la promulgación de la Independencia de México, en 1821, pasando por las constituciones de 1824, 1857 y la de 1917, y la evolución del derecho electoral, a través de cuatro generaciones de reformas.

Desde las de 1963, 1977 y 1986, que de manera incluyente determinaron la representación proporcional en la integración equitativa de las cámaras del Congreso de la Unión, pasando luego por las de 1990, 1994 y 1996, que configuraron al Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo constitucional autónomo, y después las de 2007, centradas en la paridad de condiciones en la competencia electoral, mediante prerrogativas consistentes en dinero y acceso a medios de comunicación a los partidos, hasta llegar al 2014 con la nacionalización de la función electoral y la transformación del IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE) y sus nuevas competencias. Instituciones y reglas que les ha costado mucho esfuerzo construir a varias generaciones de mexicanos y, por lo tanto, hoy son reconocidas y respetadas por todos los actores políticos.

Pero la democracia se concreta cuando la ciudadanía ejerce con libertad sus derechos electorales reconocidos por ley; por eso, el autor pone especial énfasis en ellos, para que los lectores los conozcan y los asuman, sea como ciudadanos o como candidatos. En este marco, se ubican también los derechos de los partidos políticos, su formación y obligaciones, así como la razón de ser del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En suma, *El derecho electoral en el federalismo mexicano* viene a llenar un hueco que había en la difusión de esta materia, entre un público mucho más amplio que los especialistas, convirtiéndose en un texto indispensable para que la ciudadanía conozca a fondo sus derechos. Asimismo, explica muy detalladamente la arquitectura de las instituciones electorales, el desarrollo del proceso electoral y el camino para exigir y obtener justicia electoral, cuando así se requiere.

Con obras como ésta ganan los partidos y las organizaciones políticas; gana también la ciudadanía, al encontrar una excelente guía de sus derechos político-electorales y, muy especialmente, gana la democracia.

ALFONSO NAVARRETE PRIDA
Secretaría de Gobernación



PREFACIO

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional, la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917, que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo xx. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico en esta colección.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución, pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado “amparo mexicano”, podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han ganado cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo, fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo xx las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta colección de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De

alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una Constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos, y me congratulo de esta alianza institucional con el Senado y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

PEDRO SALAZAR UGARTE

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS

De los 193 Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México cuenta con la octava constitución vigente más longeva del mundo. Son más antiguas las de Reino Unido (1689), Estados Unidos (1789), Noruega (1814), Países Bajos (1815), Bélgica (1831), Canadá (1867) y Luxemburgo (1868). Si sólo contamos las constituciones republicanas, la mexicana es la segunda más antigua del orbe.

Otras constituciones añosas son las de Argentina y Suiza. Sin embargo, la Constitución argentina de 1853 fue reformada de manera radical en 1994 y en la actualidad se identifica por esta última fecha. Sin duda fue objeto de cambios trascendentes, pero su estructura y numerosos preceptos proceden de la norma liberal de 1853.

Lo mismo sucede con la Constitución suiza de 1874 cuya refundición y reforma dieron lugar a la que ahora es datada en 1999. La Constitución de 1874 fue modificada en alrededor de 150 ocasiones.¹ Al acercarse al siglo de vigencia se consideró conveniente un ajuste completo y, después de 30 años de trabajos, su texto fue refundido en 1999, sin que se le hicieran cambios drásticos al contenido. Mediante ese ejercicio se actualizó su redacción para hacerla más clara y se in-

¹ Cfr. Thomas Fleiner, *et al.*, *Swiss Constitutional Law*, Berna, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

corporaron a la norma escrita algunas reglas que operaban de manera consuetudinaria. Aun cuando las novedades fueron pocas en relación con lo que ya se aplicaba. El texto reordenado fue aprobado mediante referéndum como una nueva constitución.

Esas ocho constituciones, como todas en general, han experimentado cambios importantes a lo largo de su vigencia. El hecho de que la británica hunda sus raíces en la Edad Media, la estadounidense proceda del Siglo de las Luces, cinco más hayan sido producidas en el siglo XIX y la mexicana corresponda a los albores del siglo XX, hace que cada una obedezca a un proceso evolutivo distinto, sin que esto afecte la similitud de objetivos: definir los derechos fundamentales y sus garantías, regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, y establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

Cada constitución ha obedecido a un patrón de ajustes diferente, adecuado a su propio entorno social y cultural. Hay un rasgo importante que comparten esos sistemas constitucionales con excepción del mexicano: la relevancia constitucional de las resoluciones jurisdiccionales y de las prácticas políticas y administrativas. Han sido factores de acoplamiento con la realidad que generan un puente de intercambios recíprocos con el entorno y que hacen muy adaptativos los sistemas. La base de esa interacción es la confianza en las instituciones y el resultado se traduce en la convergencia de la norma con la normalidad. La excepción mexicana tiene un fuerte ingrediente de desconfianza interpersonal e institucional. Diversos estudios han identificado que en las sociedades más heterogéneas por su composición étnica, religiosa y lingüística el derecho es un factor de cohesión más eficaz que en las sociedades de mayor homogeneidad en esos rubros.²

El origen de esas ocho constituciones también presenta similitudes. Está vinculado en la mayoría de los casos con procesos de independencia y en otros con procesos revolucionarios. La Constitución británica está asociada a la Revolución Gloriosa y la de México a la Revolución de 1910; las de Estados Unidos y Canadá a su separación de Gran Bretaña; la de Países Bajos a su independencia y su unión con Bélgica

² Paul W. Kahn, *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 9 y ss.

como efecto de la derrota de Francia y del Congreso de Viena; la de Bélgica a su escisión de Países Bajos; la de Luxemburgo al otorgamiento de su independencia ante la crisis entre Francia y Prusia.

Una característica compartida por siete de las ocho constituciones es que su desarrollo permitió la consolidación de democracias robustas. Debe tenerse presente que con su adaptación al cambio social y cultural las constituciones fueron incorporando las bases de las libertades individuales y públicas. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la proscripción de la esclavitud que algunas constituciones habían aceptado en su origen.³ Otro tanto fue ocurriendo cuando, de manera progresiva, las constituciones depuraron los procedimientos electorales, aplicaron la responsabilidad política de los gobiernos, descentralizaron el ejercicio del poder, otorgaron derechos a las minorías y desarrollaron los sistemas jurisdiccionales, incluidos los de justicia constitucional. En el elenco de las ocho constituciones más antiguas del planeta sólo a la mexicana le falta un tramo por recorrer en materia de instituciones democráticas.

Los textos y las costumbres que integran la Constitución británica han recorrido diferentes etapas. Algunos aspectos proceden de la Edad Media y otros de la época Tudor, pero una de las normas escritas fundamentales es la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689), algunos de cuyos preceptos continúan en vigor. Entre los textos constitucionales figuran asimismo la Ley de Sucesión (*Act of Settlement*, 1701) y la de Unión con Escocia (*Act of Union with Scotland*, 1707). Otras muchas leyes promulgadas a lo largo de los siglos XIX y XX, relativas a la Corona, al Parlamento, a la justicia y al sistema electoral, componen la variada serie de disposiciones formales que, al lado de las informales, integran la Constitución británica.

Aunque la voz *constitución* se utilizaba desde la antigüedad romana y se retomó en la Edad Media, y a pesar de que se identifica a la Carta Magna de 1215 como la primera constitución formal, en realidad el concepto moderno es posterior. Surgió en Inglaterra a raíz de la Revolución Gloriosa y dio lugar a que durante el siglo siguiente en diversas

³ Véanse los artículos I, sección 9.1 y IV, sección 2.3 de la Constitución de Estados Unidos.

lenguas europeas se adicionaran las voces *constitucional*, *constitucionalismo*, *constitucionalista* y, bastante después, *constitucionalidad*.

En cuanto a la Constitución de Estados Unidos, con excepción de las diez primeras enmiendas que introdujeron un amplio elenco de derechos fundamentales y de la proscripción constitucional de la esclavitud en 1865, todas las demás reformas han correspondido a ajustes institucionales que no han alterado el modelo original. Las modificaciones formales son sólo 27, si bien muchas más han operado a través de las decisiones jurisdiccionales e incluso algunas se deben a las prácticas institucionales. Por ejemplo, las facultades de investigación del Congreso no figuran en la Constitución y son el resultado de decisiones políticas que acabaron siendo aceptadas como parte del sistema de libertades y de responsabilidades que establece la propia norma suprema.⁴

El desarrollo y la adaptación de la Constitución estadounidense obedecen a un procedimiento formal utilizado en Europa continental que se combina con mecanismos consuetudinarios y con la interpretación jurisprudencial. De esta manera la adecuación del texto original se produce sobre todo por medios informales. Esto explica por qué de las cerca de 10 mil reformas formales propuestas sólo hayan prosperado 27.⁵ Esta clase de reformas requieren el voto favorable de dos tercios de cada cámara y de tres cuartas partes de los congresos locales, aunque también está prevista la posibilidad de una convención susceptible de ser convocada por dos tercios de los estados. Hasta ahora la reforma adoptada de manera más expedita ha sido la 26a., para permitir el voto a partir de los dieciocho años de edad, que entró en vigor en 1971 y cuya ratificación tomó apenas tres meses; en tanto que la siguiente reforma, la 27a., relativa a las percepciones de los legisladores, tomó 203 años para ser ratificada por los estados.

⁴ La primera comisión de investigación del Congreso la integró la Cámara de Representantes en 1792 para esclarecer la derrota del general Arthur St. Clair por parte de la tribu Miamis. Cfr. John Killian (ed.), *The Constitution of the United States*, Washington, Senado, 1997, p. 86.

⁵ Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Nueva York, Random House, 1992, p. 50.

En el caso de Noruega la constitución tuvo una orientación democrática y social desde su inicio. El artículo 107 disponía la protección de los derechos alodiales, señalando que contribuyen al beneficio del Estado y al bienestar de la población rural. El alodio representaba una importante excepción al régimen feudal de propiedad, por lo que se le conocía como “tierra libre” y, sin duda, suponía un avance social significativo en Europa continental. Aunque la Constitución es monárquica, proscribió la creación de señoríos y baronías a partir de su promulgación. En cuanto al derecho de expresión, el artículo 107 dispone desde hace más de dos siglos que todos pueden hablar de manera franca y libre acerca de la administración y el gobierno.⁶

En el orden político, la Constitución noruega prevé la responsabilidad política de los miembros del gabinete desde 1814 (artículo 5o.), y el Consejo de Estado, equivalente al órgano de gobierno, aprueba las propuestas de nombramientos oficiales (artículo 21). Las normas de mayor desarrollo democrático y social se fueron incorporando de manera paulatina, haciendo de Noruega uno de los mejores ejemplos de una democracia social contemporánea, basada en su prestigiada Constitución bicentenaria.⁷

Países Bajos construyó su Constitución a partir de una amplia experiencia republicana, de descentralización política y administrativa y de independencia del aparato jurisdiccional.⁸ El principal objetivo de la Constitución de 1815 fue fundar la monarquía de la casa Orange-Nassau (artículo 24), que contó con un Consejo de Estado que procedía de la época de Carlos V, en 1531, además de la unificación con Bélgica, por entonces perteneciente a Austria. Este fue el diseño territorial adoptado por el Congreso de Viena. En los Estados Generales (parlamento), denominados así desde 1464, se introdujo el sistema bicameral para dar cabida a una Cámara de Notables, cuyos integrantes eran designados por el rey, y otra de base electoral indirecta para auspiciar la

⁶ Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992, p. 132 y ss.

⁷ Francis G. Castles, “Scandinavia: The Politics of Stability”, en Roy Macridis C. (ed.), *Modern Political Systems. Europe*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, p. 251 y ss.

⁸ Cfr. Karel Kraan, “The Kingdom of the Netherlands”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluger, 2004, p. 591 y ss.

representación regional. Pocos años después, en 1823, fue introducido el Consejo de Ministros.

El gran giro democrático de la Constitución neerlandesa se produjo en 1848, al introducir la responsabilidad política de los ministros, la elección directa de la segunda cámara y la elección indirecta de la primera. Asimismo se ampliaron de manera considerable los derechos fundamentales y las atribuciones parlamentarias.

Bélgica se caracteriza por una constitución sucinta y bien redactada. Desde su primera constitución adoptó un sistema liberal en materia religiosa, imponiendo la neutralidad del Estado en la relación con el culto (artículos 14, 15 y 16). En cuanto al régimen de gobierno racionalizó el ejercicio del poder monárquico adoptando el principio de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (artículo 63).

La principal tendencia evolutiva de esta constitución está marcada por un federalismo muy dinámico, desencadenado a partir de 1968 con la creación de tres regiones, continuado en 1980 y culminado en 1993 al otorgar a las comunidades y regiones autonomía incluso en materia de política internacional. La Constitución ha sido utilizada como un instrumento eficaz para mantener las bases mínimas de cohesión nacional, absorbiendo con maestría las tensiones que han amenazado con romper la unidad del Estado.⁹

Otra disposición que ha sido esencial para preservar la vigencia de esa norma, que se aproxima a su segundo centenario, es el artículo 198, adicionado en 1993. Conforme a este precepto se facultó al Parlamento para que, sin tener que aplicar el complejo mecanismo de la reforma constitucional, se pudiera proceder a modificar el orden de los preceptos y de sus subdivisiones, e incluso a cambiar la terminología constitucional para darle uniformidad y coherencia. Gracias a esta norma fue posible refundir o reordenar el texto e imprimirle la lozanía de una constitución contemporánea.

De los 139 artículos originales, la actual norma suprema belga pasó a 201. Si se cotejan la antigua y la nueva redacción se verá que son textos distintos en cuanto a su contenido, pero los belgas optaron por no

⁹ Véase Marc Verdussen, *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruselas, Le Cri, 2004, p. 23 y ss.

interrumpir la permanencia simbólica de su primera constitución. Es un caso de adaptabilidad sin solución de continuidad que ha permitido sortear rupturas traumáticas sin obstaculizar el progreso institucional.

Canadá presenta un caso especial en cuanto a su Carta Magna, pues fue adoptada en 1867 por el Parlamento británico. El British North America Act estableció el Estado canadiense con una independencia parcial. El Poder Ejecutivo siguió depositado en el monarca británico y, lo más importante, el Parlamento de Westminster conservó la facultad de reformar el documento constitutivo canadiense. Fue en 1982 cuando cambió el nombre oficial de aquel decreto por *Constitution Act* y cuando, a solicitud del Parlamento canadiense, el Parlamento británico accedió a transferir a Canadá el derecho de reformar su constitución. Esta singular decisión se basó en la exigencia canadiense de *patriar* su potestad constituyente. La expresión *patriation* (*patriación*) fue acuñada en Canadá, en inglés y en francés, en los años setenta del siglo pasado y no existe en ninguna otra lengua. Denotaba la demanda de ejercer la facultad soberana de constituirse por decisión propia.¹⁰

El peculiar origen de la Constitución canadiense tuvo varias consecuencias. Por un lado el país no cuenta con un documento único que contenga todas las reglas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, y además dio lugar a que se desarrollaran costumbres constitucionales en relación con instituciones que no están reguladas de manera formal. Por ejemplo, las figuras del primer ministro federal (*prime minister*) y de los ministros principales (*first ministers*) de las diferentes provincias no aparecían en el texto constitucional de 1867 y en el de 1982 sólo reciben una mención accidental, sin precisar su forma de investidura ni sus funciones.

Al trasladar el poder constituyente ordinario a Canadá se adoptó uno de los más complejos procedimientos de reforma constitucional vigentes en la actualidad.¹¹ Esto explica que el país tenga una constitución que

¹⁰ Véase Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Toronto, Dundurn, 2013, p. 26 y ss.

¹¹ Adam Dodek, “Uncovering the Wall Surrounding the Castle of the Constitution: Judicial Interpretation of Part V of the Constitution Act, 1982”, en Emmett Macfarlane (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto Press, University of Toronto, 2016, p. 42 y ss.

procede del siglo XIX, aunque la estructura actual del poder y de sus relaciones con los gobernados diste mucho de ser hoy como fue entonces.

Luxemburgo presenta un caso de reordenación constitucional análogo al belga y al suizo. El texto original es de 1868, que corresponde al de su cuarta constitución formal. La primera fue una carta otorgada en 1841 por el rey de Países Bajos; la segunda en el orden formal fue en realidad la primera adoptada por una asamblea constituyente propia en 1848 y se acopló a la corriente liberal de la época. En 1856 se produjo una recaída monárquica tradicionalista que fue superada de manera definitiva por el establecimiento de la monarquía constitucional en 1868, con la norma suprema todavía en vigor.¹²

Como en el caso de Bélgica, el texto luxemburgués de entonces y el actual difieren en todo. Fueron abolidos los tratados secretos; se estableció el sufragio directo y se le otorgó este derecho a la mujer; se incorporó el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la sindicalización; la educación primaria se volvió obligatoria y gratuita; fue modificada la integración del Parlamento e introducida la representación proporcional; quedó abolida la pena de muerte; se aceptó la autoridad supranacional de los órganos europeos; surgieron la Corte de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, las cámaras profesional y de comercio; y en materia política se transitó de manera paulatina de la monarquía arcaica reintroducida en 1856, para organizar progresivamente un sistema parlamentario moderno. Al igual que en el caso belga, se ha seguido un camino largo que ha permitido construir una constitución nueva sin generar el rechazo por parte de una sociedad de tendencia conservadora.

Como señalé antes, México cuenta con la octava constitución más antigua del planeta, y con la segunda más longeva de un sistema republicano, precedida sólo por la estadounidense. Al acercarse a su Centenario,¹³ ha sido objeto de 227 decretos de reforma que han modificado 697 veces 114 de sus 136 artículos. En otras palabras, sólo 22 de sus preceptos permanecen intocados.

¹² Jean Thill, “The Grand Duchy of Luxemburg”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *op. cit.*, p. 543 y ss.

¹³ Escribo en septiembre de 2016.

Esa circunstancia ha propiciado numerosas opiniones que asocian el número de artículos modificados con lo que tiende a llamarse “parches constitucionales”. Si entendemos por “parche” una cosa sobrepuesta que desdice a la principal, la expresión resulta peyorativa e inexacta. Examinando reforma por reforma es difícil encontrar las que puedan considerarse superfluas. Más todavía, una rápida mirada lleva a advertir que sin las reformas introducidas no habría derecho de voto para la mujer, seguridad social, corte constitucional, representación política proporcional, objetividad electoral, igualdad jurídica de mujeres y hombres, vivienda social, acceso a la información, mar patrimonial, ni se habrían actualizado instituciones como las referidas a los derechos humanos, al juicio de amparo, al sistema universitario autónomo, a la tenencia de la tierra, a la distribución federal de competencias, a la organización municipal y a la supremacía del Estado en relación con las iglesias. Son ejemplos de lo que se ha logrado merced a los cambios constitucionales.

El problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que presenta al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos. Por ejemplo, la reforma de enero de 2016 acerca del régimen jurídico de la Ciudad de México implicó modificaciones en el texto de 52 artículos constitucionales. Esto significa que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años. La reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 involucró 27 preceptos; la realizada en materia de responsabilidades oficiales el 28 de diciembre de 1982 afectó 15 artículos. Los casos de este género pueden multiplicarse, pero con éstos se muestra que tan solo tres cambios requirieron modificar 94 artículos constitucionales, lo que corresponde al 14 por ciento del total de los registrados hasta ahora.

En un sentido diferente, hay casos como el del artículo 52, que fijaba la base poblacional requerida para elegir a cada diputado federal. Este precepto tuvo que ser adecuado a los datos censales en seis

ocasiones, hasta que en 1977 se determinó un número preciso de 300 diputados de mayoría para integrar la cámara correspondiente, con independencia de la composición demográfica de los distritos.

La escritura de la Constitución ha variado con el tiempo. Durante la primera etapa del periodo de hegemonía de partido las reformas eran muy puntuales; en la segunda etapa, de transición hacia la democracia, las fuerzas opositoras exigieron un mayor desarrollo en el contenido de la Constitución para no quedar expuestas a que el contenido de los acuerdos fuera matizado o incluso modificado por el partido mayoritario, por sí solo, en la legislación ordinaria; la tercera fase se dio cuando el propio partido hegemónico advirtió que se aproximaba el momento de perder la mayoría en el Congreso y tampoco corrió el riesgo de que fuera la oposición quien aprovechara la generalidad de los preceptos constitucionales para decidir sobre la organización y el funcionamiento del poder a través de la ley ordinaria. La transición de una etapa a otra no puede establecerse con precisión cronológica porque corresponde a la adaptación progresiva de estilos de negociación y concertación de acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales.

Esa dinámica deformó el contenido de la Constitución y le imprimió una dinámica hasta ahora irreversible, pues en tanto que la norma suprema se ha saturado de detalles, cada vez que se hace necesario un ajuste, incluso menor, tiene que ser reformada y de nueva cuenta se le siguen incorporando otras particularidades que acentúan la distorsión de su carácter de norma general. Esto tiene mucho que ver con la desconfianza que los agentes políticos se profesan entre sí, y que ha acabado por transmitirse también al cuerpo social.¹⁴ Una característica de los sistemas constitucionales más desarrollados consiste en el alto nivel de confianza que las instituciones inspiran, y esto a su vez guarda una relación directa con la adhesión espontánea a las constituciones en tanto que son la fuente de esa confianza pública.

¹⁴ Sobre este aspecto pueden verse: Hugo Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004. La segunda encuesta, de 2011, está disponible en línea: <<http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm>> Véase también Julia Flores (coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos*, en <<http://www.losmexicanos.unam.mx/>>

Para salir de la dinámica en la que está atrapada la Constitución es necesario un giro radical, si es que se aspira a prolongar su vigencia por un periodo amplio. Es necesario reordenar el texto, pues presenta errores técnicos en cuanto al acomodo de su articulado, agravado con el decurso del tiempo. Sólo por poner un par de ejemplos, un órgano autónomo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), o una dependencia del Ejecutivo, como la Procuraduría General de la República (PGR), figuran en el capítulo del Poder Judicial. La Fiscalía General, que sustituirá a la Procuraduría, es considerada un órgano constitucional autónomo pero permanece en el capítulo del Poder Judicial.

Además de la reordenación, para colocar su contenido donde corresponde, el texto constitucional requiere de una nueva redacción que facilite su lectura y su reforma ulterior. No debe perderse de vista que las constituciones son normas, no proclamas. Además del rigor normativo, las constituciones requieren un mínimo de permanencia en cuanto a su texto para auspiciar una cultura jurídica que se apoye en el conocimiento de un texto más o menos estable. Esto no implica que se conviertan en normas inamovibles; por el contrario, la fluidez de la vida institucional se facilita por la generalidad de los enunciados constitucionales.

En el caso mexicano la perduración de la Constitución después de su Centenario dependerá de muchos factores, uno de los cuales consistirá en la política y en las estrategias de reforma que se adopten para el futuro. Esto incluye la recomposición de su texto actual,¹⁵ además de los cambios institucionales que hacen falta para que el sistema avance hacia la equidad social y la consolidación de la democracia.

Las ocho constituciones mencionadas aquí, en el orden de su antigüedad, son muy diferentes en la actualidad de como eran al momento de su adopción. Todas, incluidas la británica y la estadounidense, han evolucionado y seguirán haciéndolo porque regulan procesos políticos,

¹⁵ Cfr. Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

sociales y humanos siempre en movimiento. Las constituciones son parte de la cultura y la cultura no se detiene. La interacción entre la norma y la normalidad exige a las reglas una gran plasticidad adaptativa en tanto que las disposiciones constitucionales están en contacto con un entramado de conocimientos, convicciones, costumbres, prácticas, ideologías, creencias, estilos de vida, prejuicios, percepciones, necesidades y expectativas que se recrean de continuo y regulan una pluralidad de contextos locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que fluyen de manera incesante.

Las constituciones más adaptables a su entorno son las menos formales, eso explica la longevidad de la británica y en buena medida la de la estadounidense. En la posición opuesta se encuentran las que pretenden agotar todas las formas de organización del poder y de funcionamiento institucional, que a veces llegan al extremo de incluir disposiciones consideradas intangibles. En medio quedan las que combinan reglas más o menos fijas pero dejan espacios de innovación al legislador ordinario, al juzgador y al propio ciudadano, como intérprete activo del ordenamiento, lo que facilita la adaptación progresiva de las normas.

Las constituciones con aspiraciones de perennidad pasan por alto que las sociedades entienden las reglas como un referente que hace previsible y predecible el ejercicio del poder, pero sin inhibir la dinámica propia de la actividad y de la creatividad social.

Las tensiones entre los agentes del poder entre sí, entre gobernantes y gobernados, y entre los gobernados entre sí, exigen reglas que ofrezcan mínimos de certidumbre para prever la conducta ajena y para ajustar la propia, pero no para cancelar ni para dificultar la libertad de la vida personal y colectiva de los miembros de cada comunidad.

Además, los intereses dominantes en cada momento se proyectan hacia una multiplicidad de direcciones y la experiencia dice que no es posible ofrecer respuestas inmutables para todos ellos, porque esos mismos intereses fluctúan. Una de las lecciones que dejó el fracaso de las constituciones comunistas fue considerar que bastaba con atender los intereses de clase. De todas las formas de organización constitucional ésta ha sido la más efímera de la historia, pero no por el simplismo de atribuir su caída a la hipotética sagacidad de los dirigentes

conservadores de Estados Unidos, Gran Bretaña y el Vaticano, ni por la suposición de que había que remplazar el hermetismo político por la apertura de los mercados. El problema tampoco estaba en el tamaño del Estado. Lo que sucedió fue que en los países del bloque comunista se quiso utilizar la constitución, que es un instrumento de la libertad, con la pretensión de edificar un orden inamovible.

Los sistemas constitucionales entran en crisis no por ensanchar el tamaño del Estado sino por estrechar el desarrollo en libertad de la sociedad. Las sociedades son tan proteicas que sus instituciones constitucionales no pueden ser inmutables. Los sistemas constitucionales son muy sensibles al contraste que ofrecen la rutina y la concentración del poder, frente a las expectativas de libertad. Son estas expectativas las que transformaron la organización y el ejercicio del poder mediante instrumentos constitucionales.

En la historia de las instituciones políticas se registran periodos prolongados de ejercicio del poder absoluto pero consecuentes con el discurso utilizado. Ahora las contradicciones se han vuelto explícitas. No es lo mismo sustentar sin ambages una teoría del poder absoluto y ejercerlo así, que pretender justificar un poder concentrado con argumentos de apariencia democrática.

Las constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios. Entendida en un sentido tan sencillo como ese, toda estructura de poder, incluso la más primitiva, ha tenido siempre una constitución. Las ideas moderna y contemporánea de constitución le atribuyen otras funciones más complejas, porque también regula procesos más intrincados y se dirige a sujetos más preparados. Hoy se trata de regular sociedades abiertas y esto no se puede conseguir con instituciones y con normas cerradas. La textura de la norma tiende a ser tanto más abierta cuanto más lo sea el ámbito plural que vaya a regular. Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.

La mexicana se sitúa entre las constituciones cuya perduración obedece a su adaptabilidad, a diferencia de las que han fracasado porque

optaron por la absolutidad de sus enunciados al pretender regularlo todo y a detalle. Por eso es oportuno formular un llamado de alerta, pues de unas décadas a la fecha la Constitución ha propendido a incluir minucias, por lo que va dejando de ser una norma general para transformarse en un catálogo reglamentario con pretensiones de exhaustividad. La paradoja es que se pretende construir los acuerdos políticos duraderos basados en normas constitucionales volátiles.

La Constitución mexicana de 1917 ha pasado por diferentes etapas en lo que atañe a los intereses atendidos. No es posible delimitar los periodos cronológicos pero sí identificar la dominancia sucesiva de esos intereses. En términos esquemáticos, la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual, menos clara porque se acoge a un discurso dual: el de los derechos humanos y el de los intereses económicos. Además de estas orientaciones, la Constitución también ha fluctuado en cuanto a su aplicación real. Esto se aprecia por los grados variables de nominalidad y normatividad constitucionales por lo que hace a sus diferentes momentos históricos y a las diversas materias reguladas.

Llamo grado variable de nominalidad y normatividad a la circunstancia de que algunos aspectos de la Constitución se han cumplido o se cumplen y otros no. No todo lo verificado en la realidad en un momento determinado lo ha sido siempre, al igual que no todas las omisiones o incumplimientos han sido constantes. Estas oscilaciones entre lo nominal y lo normativo son comunes en la mayor parte de los sistemas constitucionales, pues ninguno está exento de desviaciones transitorias. Lo distintivo de los sistemas constitucionales considerados normativos es que prevalece en el tiempo la regularidad de su aplicación, sin que esto excluya casos o circunstancias en los que se separen la norma y la normalidad.

Por esa razón es tan relevante examinar en detalle cada uno de los aspectos en los que incide la Constitución, para calibrar sus verdaderos efectos. Por lo mismo, para entender lo que ha ocurrido y lo que sucede en 13 áreas medulares de la vida institucional se presenta esta serie excepcional. Los grandes temas constitucionales son examinados

a detalle a través de estudios pormenorizados, elaborados en cada caso por experimentados y reconocidos académicos. Aplaudo la iniciativa de Patricia Galeana y que haya convocado a un elenco de colaboradores tan prestigiado para alcanzar ese ambicioso objetivo

En la serie, de la que forma parte este volumen, están tratados los grandes temas de nuestro sistema constitucional y su desarrollo ilustra la forma como se ha ido construyendo nuestro actual panorama constitucional. Los temas dominantes en 1917 fueron los concernientes con los derechos agrario y laboral. En ambos casos hubo que generar nuevas normas y en torno a ellos surgió una orientadora literatura jurídica. Con el tiempo el interés por el derecho agrario decreció, por lo que celebro que ahora sea rescatado y se le dé la dimensión que le corresponde. Estas dos ramas del derecho siguen siendo fundamentales para la vida social del país y la revisión de 100 años de experiencia jurídica servirá para iniciar un nuevo y necesario debate acerca del papel que juegan campesinos y trabajadores en un sistema que los ha puesto en un lugar secundario en cuanto a sus prioridades. El combate eficaz a la pobreza debe incluir la revisión del régimen económico y fiscal, y con ello también la situación jurídica de los asalariados.

Como capítulo complementario se desarrollaron en la Constitución diversos preceptos de contenido económico que se agregaron a lo que en forma escueta enunciaron en 1917 los artículos 27 y 28. Hoy existe un marco normativo que se fue incorporando a la Constitución de forma paulatina, cuya sistematización permite advertir sus profundas implicaciones.

Los derechos humanos figuran en el constitucionalismo nacional desde la luminosa construcción promulgada en Apatzingán. Aun así distan de haber alcanzado la plenitud de sus efectos, y buena prueba de ello son los problemas que motivaron la creación de la CNDH y los señalamientos que ese órgano constitucional hace con frecuencia.

Como capítulo especializado de esos derechos y por la trascendencia que tuvo desde que entró en vigor la Constitución, el derecho de la educación ocupa un lugar central en el constitucionalismo mexicano. Hay que tener presente que la primera reforma constitucional, introducida en 1921, fue sobre esa materia, y que el debate constitucional más encendido en nuestro tiempo sigue siendo sobre ese gran tema.

El derecho penal, que incluye la vertiente penitenciaria, ha sido objeto de cambios de gran repercusión para la seguridad jurídica, la libertad e incluso la vida de los mexicanos. Los cambios constitucionales en esta materia son una constante en el largo y fructífero trayecto de la Constitución, sin que sea posible decir que ya alcanzamos una situación por completo satisfactoria. La experiencia germinal en materia de juicios orales, por ejemplo, suscita muchas dudas y serán necesarias nuevas respuestas que atiendan los aspectos preteridos y corrijan los errores que vayan siendo advertidos.

El derecho municipal tuvo un desarrollo más pausado, entre otras cosas porque la tarea constructiva del municipio tuvo un periodo de maduración muy amplio. El marco normativo construido en 1917 dejó muchos pendientes que el Congreso de Querétaro no tuvo tiempo de abordar, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982. Aun así, hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal.

El tema federal, que viene desde 1824, muestra más carencias que fortalezas, entre otras razones porque se mantienen asimetrías muy relevantes, como es el caso del amparo judicial, por ejemplo, y porque no se han removido los residuos del poder caciquil que sigue siendo un lastre para la democracia en México. Otro aspecto relevante es la afectación del principio de igualdad jurídica que resulta de la existencia de tantos órdenes jurídicos en materias tan sensibles como la penal y la civil, como entidades hay. También es llamativa la vetustez del sistema federal en su conjunto, si se le compara con los desarrollos que esta materia ha tenido en otros ámbitos, como el argentino y el canadiense en América, y el austriaco y el belga en Europa, por sólo mencionar unos ejemplos.

La separación de poderes ha tenido en México una lectura restrictiva, con la propensión secular a regatear la relevancia de los órganos de representación política. La Constitución todavía no construye instrumentos adecuados de control político, indispensables en toda democracia consolidada.

Como un tema vinculado con la organización del poder político, también el derecho administrativo ha tenido una evolución relevante.

Ésta es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo XIX. No obstante, hay nuevas vertientes que reclaman estudios sistemáticos como el que se incluye en esta serie. Tal es el caso de la proliferación de los órganos constitucionales, cuya presencia repercute en el funcionamiento de la separación de poderes. La gama de esos órganos ha crecido sin que la acompañe una idea rectora que les imprima homogeneidad en su diseño constitucional.

Asociado con la cuestión de la separación de poderes conviene tener presente el progresivo avance de la justicia constitucional. También en este caso se trata de una innovación más o menos reciente si se tiene en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sólo aparecieron entre nosotros en 1995, y que aún nos faltan las cuestiones de constitucionalidad y la acción popular de inconstitucionalidad, para mencionar apenas un par de instituciones por construir.

Entre nosotros los derechos más jóvenes son el electoral y el cultural. El primero comenzó a formularse de manera sistemática a partir de la reforma política de 1977, pero cobró fuerza en la última década del siglo XX al fortalecerse la presencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales. Hoy existe ya una sólida escuela mexicana de derecho electoral que es muy apreciada también en el extranjero.

El tema cultural, por su parte, es el de más reciente incorporación al ordenamiento constitucional, de todos los que se abordan en esta serie. Una reforma publicada en 2009 convirtió la cultura en un nuevo derecho que sin duda tendrá un significativo impacto en la vida social del país, igual que en la institucional. Tanto así que en 2016 se produjo la creación de la Secretaría de Cultura en el ámbito del gobierno federal.

La contribución de los distinguidos autores de esta colección la hacen una obra valiosa para conocer el derrotero seguido por nuestro sistema constitucional en áreas medulares para la vida nacional, y también una fuente de consulta necesaria para perfilar el desarrollo previsible de las instituciones públicas.

Como admirador del Constituyente revolucionario de Querétaro, dejo constancia de reconocimiento por lo que en estas monografías

aportan los distinguidos académicos César Astudillo, Luis Cacho, José Dávalos Morales, Jorge Fernández Ruiz, Luz Elena Galván Lafarga, Sergio García Ramírez, Jorge Gómez de Silva Cano, Luis Raúl González Pérez, Leonardo Lomelí, Mario Melgar Adalid, José María Serna de la Garza, Armando Soto Flores y Salvador Valencia Carmona. Su valioso trabajo ilustra y abre nuevos horizontes al estudio de la Constitución de 1917.

Querétaro fue el lugar donde culminó la Revolución con la construcción de un sistema social de vanguardia y se convirtió en el punto de partida para otras metas. Muchas se han alcanzado; algunas fueron abandonadas y otras siguen pendientes. La hazaña queretana debe ser valorada en su contexto porque significó el triunfo de una sociedad capaz de hacer una revolución y simbolizó la voluntad de cohesión después de una guerra civil. El lenguaje de los debates fue constructivo y optimista.

En 1857 se configuró el Estado nacional y en 1917 la sociedad soberana. Por eso a lo largo de 100 años la Constitución enriqueció sus objetivos y por ende sus contenidos. Sería un error suponer que la Constitución es un libro ya cerrado y que sus 100 años denotan vejez. Su texto sigue abierto para dar respuesta a las necesidades de equidad y democracia del país. La experiencia de otros siete sistemas constitucionales muestra que no es necesario prescindir de lo hecho en el pasado para construir lo que se requiere en el futuro.

El dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Por mi parte no tengo duda de que, una vez reordenado, el texto constitucional puede y debe ser actualizado para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío.

Para ahorrarle ese riesgo al país conviene asomarnos a las páginas que siguen porque nuestra historia institucional es más densa e instructiva de lo que a veces se supone. Las vicisitudes de nuestra Constitución son las de un país en busca de soluciones. Demos por buenas las que lo sean y busquemos otras mejores donde las haya, pero no desperdiciemos el trabajo acumulado de tantas generaciones. Por eso al con-

cluidas estas páginas pienso en quienes nos precedieron, por lo que nos legaron, y en quienes nos sucedan, por lo que les dejemos. Una cosa es seguir avanzando y otra volver a empezar.

DIEGO VALADÉS

*Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
de la Academia Mexicana de la Lengua,
de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa*



GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie Grandes Temas Constitucionales, en coedición con la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En ella, destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

La serie es presidida por el estudio preliminar de Diego Valadés, constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, miembro de El Colegio Nacional y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

La presente introducción a los primeros volúmenes que integran la serie sigue el orden temático establecido por la propia Constitución. Iniciamos con el volumen dedicado a los derechos humanos, de la autoría de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El ombudsman nacional aborda la tras-

endencia de la reforma de 2011 en la materia, que significa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. En ella se exige que todas las autoridades promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos, favoreciendo en todo caso el principio *pro personae* y la progresividad de sus derechos.

Sobre el derecho de la educación, Luz Elena Galván Lafarga, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), analiza la evolución que ha tenido el tema educativo en nuestro país desde la Independencia hasta el presente. Estudia los esfuerzos realizados para garantizar este derecho fundamental. Su trabajo permite comprender por qué los constituyentes de 1917 transitaron de la libertad de enseñanza de 1857 a la educación laica. La especialista hace, asimismo, el análisis de las diferentes reformas educativas de 1917 a 2012.

La obra sobre derecho cultural fue elaborada por Luis Cacho, director general jurídico de la Secretaría de Cultura. El autor expone el desarrollo de esta garantía en México durante la vigencia de la Constitución que nos rige, sus características y los mecanismos para hacerla efectiva. Nos da asimismo los pormenores del establecimiento de la Secretaría de Cultura creada en el año 2015 y su importancia.

El jurista Sergio García Ramírez, investigador del IJ de la UNAM, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Seminario de Cultura Mexicana, aborda el entramado del derecho penal a la luz de las últimas reformas constitucionales en la materia. Hace un recorrido por las garantías procesales, la procuración e impartición de justicia, el proceso de reinserción social, las facultades del ministerio público y el desarrollo de sus indagatorias. Destaca los derechos de las víctimas y la reparación del daño, a la vista de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio amparado en el principio de presunción de inocencia.

Leonardo Lomelí, exdirector de la Facultad de Economía de la UNAM y actual secretario general de la máxima casa de estudios, es autor del volumen dedicado al derecho económico. Hace el análisis integral de la implementación de políticas de planeación y conducción de la actividad económica nacional, de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y la riqueza, a partir de la Constitución de 1917. El

economista incluye las leyes en la materia y las instituciones que de ella han emanado.

Jorge Gómez de Silva Cano, magistrado del Tribunal Unitario Agrario, aborda el derecho agrario, tema central del proceso revolucionario, al que la Constitución dio respuesta. Con la visión desde la práctica de la impartición de justicia en la materia, el especialista nos brinda el panorama de la situación actual del campo en México y su marco normativo.

José María Serna de la Garza, investigador del IJ de la UNAM y presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, hace el análisis del federalismo mexicano desde la conformación de nuestro Estado nacional. Estudia las razones por las que prevaleció el régimen federal sobre el Estado unitario, su evolución en las diferentes constituciones y la vigencia de sus principios en la Ley Fundamental. El constitucionalista expone también la situación actual de la supresión del Distrito Federal y su transición a la actual Ciudad de México a partir del año 2016.

El título dedicado al derecho electoral fue elaborado por César Astudillo, investigador del IJ de la UNAM y exabogado general de la misma universidad. El constitucionalista nos ofrece un panorama general del derecho electoral en las Constituciones de México. Refiere la evolución de las reformas electorales de 1963 a 2014, los derechos político-electorales, la organización y el proceso de las elecciones, los delitos y la justicia electoral. Estudia también a los partidos políticos, las candidaturas independientes, la democracia participativa y el modelo de comunicación político-electoral.

Mario Melgar-Adalid, constitucionalista y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, excoordinador de Humanidades de la UNAM, estudia la separación de poderes. Aborda el tema desde sus orígenes y sigue su evolución en la historia constitucional de México, como principio fundamental de un régimen democrático, que evita la concentración del poder. Expone la necesaria colaboración que debe existir entre los poderes y concluye con el análisis de la situación que prevalece en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), consejeros de la Judicatura Federal, jueces de distrito y magistrados de circuito, así como sobre el fiscal general de la República.

Jorge Fernández Ruiz, publicista coordinador del área de Derecho Administrativo del IIJ de la UNAM, integra el volumen dedicado precisamente al derecho administrativo. Estudia la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. Asimismo, expone lo relativo a procedimientos y contratos administrativos, el patrimonio del Estado y el empleo público.

La obra sobre el derecho procesal constitucional fue coordinada por Armando Soto Flores, constitucionalista, jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Allí se exponen las instituciones que comprenden la justicia constitucional. Entre ellas destaca el juicio de amparo, que constituye el principal medio que tenemos los gobernados para protegernos de cualquier violación a nuestros derechos. Se exponen también los procedimientos que deben seguirse para la solución de las controversias que se suscitan entre particulares, y de particulares con el Estado y entre órganos del Estado.

Salvador Valencia Carmona, constitucionalista, exrector de la Universidad de Veracruz y actual investigador del IIJ de la UNAM, elaboró el volumen dedicado al municipio libre. Hace el estudio de la célula básica del Estado así como de su organización política y administrativa. Analiza la personalidad jurídica del municipio a partir de 1917, su fortalecimiento como autoridad inmediata y más cercana a la ciudadanía, su autonomía administrativa y financiera.

El derecho laboral es abordado por José Dávalos Morales, laboralista, exdirector de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual catedrático de la misma. Edificado sobre una de las demandas más sentidas de la población durante la Revolución Mexicana, los derechos de los obreros llevaron a la elaboración del título sobre Trabajo y Previsión Social, que diferenció a la Constitución de 1917 de la de 1857. El artículo 123, junto con el 27 constitucional, respondió a las demandas del proceso revolucionario y puso a la Constitución mexicana a la vanguardia del mundo en la materia, al incorporar los derechos sociales en el texto constitucional.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie Grandes Temas Constitucionales que forma parte de la colección Biblioteca Constitucional, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

Hacemos público nuestro reconocimiento a los autores por su invaluable colaboración. Así como a la Secretaría Gobernación y al IJ de la UNAM por haber hecho posible la publicación.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



EL DERECHO ELECTORAL
EN LOS TEXTOS
CONSTITUCIONALES DE MÉXICO

EL DERECHO ELECTORAL
EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

PRIMERAS DÉCADAS DE INDEPENDENCIA:
MÉXICO CONVULSO

Las primeras décadas tras la promulgación de la Independencia en 1821 se caracterizaron por una continua pugna entre liberales y conservadores, entre federalistas y centralistas. En el plano formal, las constituciones que se dieron en el país regularon procesos democráticos. En la realidad, la riña por el poder tenía tintes pragmáticos y en muchas ocasiones violentos.

La inestabilidad política era evidente. En las primeras décadas del México independiente, el poder no se transmitió de manera pacífica y ordenada. Era un México convulso. Entre 1821 y 1876 hubo 62 sucesiones en el poder. En promedio, más de una por año.

No obstante, México tenía un marco constitucional. La Constitución de 1824 estableció que la nación mexicana adoptaba la “forma de república representativa popular federal”. Era un documento puramente político, sin un catálogo de derechos, que hacía referencia sólo a la organización del país y el poder público, estableciendo como única religión la católica.

En esa Constitución, se preveía que por cada 80 mil personas, o por una fracción que pasara de 40 mil, se nombraría un diputado. Si la entidad federativa no contaba con la cantidad suficiente, igualmente se nombraría a un diputado y preveía dos senadores por cada estado. Asimismo, remitía a una ley secundaria lo relativo al método de elección.¹

Para la elección del presidente de la República, la Constitución indicaba el siguiente procedimiento:

1. El primer día de septiembre del año anterior a aquél a la sucesión presidencial, la Legislatura de cada estado elegía, por mayoría absoluta de votos, a dos individuos, de los cuales uno por lo menos no era vecino del estado que elegía.
2. El 6 de enero próximo se abrían y leían, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios —si se hubieran recibido— de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.
3. Al concluir la lectura de los testimonios, los senadores se retiraban y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados revisaba los testimonios y daba cuenta del resultado.
4. La cámara procedía a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos. La victoria se otorgaba a quien reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas.²

A la Constitución de 1824 le siguió la centralista de 1836: Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, también conocida como las Siete Leyes, dentro del periodo de 1835 a 1846.

Esta Constitución, en su primera ley intitulada Sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República, señalaba algunas libertades públicas que debían ser especialmente protegidas y adicionaba que los mexicanos, sin excepción, gozarían “de todos los otros derechos civiles y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes”.³ Entre los derechos enunciados

¹ Artículos 8 a 33 de la Constitución de 1824, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, pp. 78-79.

² Artículos 79 a 84 de la Constitución de 1824, *ibidem*, p. 85.

³ Artículo 4o. en Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

se encontraban: no poder ser preso sino por medio de mandamiento judicial, a excepción de los delitos en flagrancia; no poder ser detenido por más de tres días por autoridad política y 10 por autoridad judicial; el derecho de propiedad y su excepción, la expropiación; la inviolabilidad del domicilio, el derecho de libre tránsito de personas y bienes, y la libertad de imprenta.⁴

Además, se reconocieron los derechos políticos de votar y ser votado para los nacidos en México de padre mexicano por nacimiento o por naturalización; los nacidos en el extranjero de padre mexicano por nacimiento; los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, y los extranjeros que habitaban en la República cuando ésta declaró su independencia. Asimismo, debían “tener una renta anual por lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo, industria o trabajo personal, honesto y útil a la sociedad”.⁵

Se preveían como obligaciones de los ciudadanos mexicanos: inscribirse en el padrón de su municipalidad; concurrir a las elecciones populares, y desempeñar los cargos concejiles y populares para los que fueron nombrados. Estos derechos se suspendían: durante la minoridad; por el estado de sirviente doméstico; por causa criminal desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria, y por no saber leer ni escribir, si la mayoría de edad se alcanzaba desde 1846 en adelante.⁶

La elección de los representantes no era de forma directa, el procedimiento era el siguiente:⁷

1. Para elegir al titular del Poder Ejecutivo, el presidente en funciones, su Consejo de Gobierno y Junta de Ministros, la Suprema Corte y el Senado, sesionando el mismo día, debían remitir una terna a la Cámara de Diputados, la cual —recibidas las tres ternas— escogía una, misma que sería remitida a

⁴ José Barragán Barragán, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, p. 119.

⁵ Artículo 1o. en relación con el artículo 7o. en Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

⁶ Artículos 9o. y 10o. en Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

⁷ José Barragán Barragán, *op. cit.*, pp. 123-126.

las juntas departamentales para que éstas escogieran al presidente (se debe recordar que en el periodo centralista existían departamentos, no entidades federativas). La calificación correspondía al congreso general, que era el encargado de hacer la declaratoria correspondiente con un dictamen previo de la Cámara de Diputados.

2. La población elegía a los diputados, a razón de un diputado por cada 150 mil almas o fracciones de 80 mil, dejando claro que los departamentos con una población menor debían elegir un diputado. La calificación correspondía a la Cámara de Senadores.
3. Para la Cámara de Senadores, el gobierno —en Junta de Ministros—, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados hacían una propuesta con sus 24 candidatos (número de senadores en ese entonces). Las tres listas se enviaban a los departamentos, los cuales procedían a la elección de los 24 senadores, a partir de las personas incluidas en las mencionadas listas.

Esta Constitución preveía, en su segunda ley, al Supremo poder Conservador. Esta referencia no guardaba relación con el partido conservador, sino “porque era el encargado de conservar intangible el texto constitucional [...], sería el vigilante de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes”.⁸

En 1843, los autonombrados “Notables” hicieron una nueva Constitución, la llamaron Bases Orgánicas de la República Mexicana en consonancia con su idea de conformar un cuerpo social organizado. Se creó ante la pregunta clave de si era mejor ser una república federalista o centralista como consecuencia de las disputas vividas entre 1841 y 1846, encabezadas, sobre todo, por Antonio López de Santa Anna, quien condenaba las Siete Leyes por “haber conducido al pueblo y a las autoridades a la inercia”.⁹

⁸ *Ibidem*, p. 120.

⁹ María del Carmen Vázquez Mantecón, “Las Bases Orgánicas y la danza de los caudillos en los cuarenta”, p. 134.

El artículo 1o. de este documento refiere que la forma de gobierno que adoptaría la nación sería una “república representativa popular”; sin embargo, la representación continuaba siendo una forma de democracia censataria, puesto que para ser ciudadano se debía —muy parecido a lo previsto por la Constitución de 1824— ser mayor de 18 años, en caso de estar casado, o de 21 años si se era soltero; tener una renta anual de por lo menos 200 pesos y, si se alcanzaban las edades señaladas después de 1850, saber leer y escribir. Sólo los ciudadanos podían votar y ser votados, y dicha condición se perdía por dedicarse al servicio doméstico, ser vago, tahúr o ebrio consuetudinario.¹⁰

En cuanto a las elecciones del Congreso, los diputados debían ser electos en un número determinado por número de habitantes de los departamentos y renovarse por mitades cada dos años.¹¹ Eran 63 senadores: 42 electos por las asambleas departamentales y 21 por los propios senadores, tras haber sido postulados por la Cámara de Diputados, el titular del Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el método de elección excluía por completo la participación del pueblo.¹²

Cabe destacar que esta Constitución es la primera que tiene un texto explícito contra la esclavitud. Sin embargo, prácticamente no pudo ser aplicada debido a los problemas que enfrentó el país —como la independencia de Texas— y el desplazamiento de las clases medias; además de su vinculación con Santa Anna y la insistencia en iniciar reformas a punta de revueltas armadas. Al igual que las Siete Leyes pecó de “estrechez, intransigencia y cortedad de miras. Las fuerzas sociales del momento no eran de las que pudieran contenerse en una camisa de fuerza constitucional”.¹³

De esta forma, el periodo comprendido entre 1824 y 1835 fue uno de los más agitados en la historia de México, lleno de pronunciamientos militares y la presencia oportunista de quien cambiaba de corriente sin convicción personal alguna: Santa Anna. Estas situaciones tienen como desenlace la invasión a México por parte de Estados Unidos y la pérdida de la mayor parte del territorio en 1846.

¹⁰ Alejandro Mayagoitia, “Apuntes sobre las Bases Orgánicas”, p. 175.

¹¹ Artículos 26, 27 y 30 en Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

¹² Artículos 33 a 46, *ibidem*.

¹³ Alejandro Mayagoitia, *op. cit.*, p. 188.

Así, se llega al Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, un documento con apenas 30 artículos y un conjunto de modificaciones a la Constitución de 1824. Un aspecto a destacar es su amplia declaración de derechos individuales, además de prever un sistema de control de constitucionalidad de los actos y disposiciones generales de la autoridad pública con la figura, principalmente, del juicio de amparo, lo que se considera su mayor aportación constitucional.

Ahora bien, los derechos políticos se generalizan en tanto que se deja de prever la renta como un requisito para ser ciudadano. De esta forma, el artículo 1o. señala: “Todo mexicano por nacimiento o por naturalización que hubiese llegado a la edad de 20 años, que tenga un modo honesto de vivir y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infame, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos”, aunque se seguía previendo la elección indirecta de representantes.

Ante la dictadura de Santa Anna, el 1o. de marzo de 1854, Florencio Villarreal, con apoyo de los liberales Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort, lanzó el Plan de Ayutla declarando: “Que la permanencia de D. Antonio López de Santa-Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que, con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados”.¹⁴

Con este plan se quita a Antonio López de Santa Anna del poder y se establece que se deberá convocar a un Congreso extraordinario con la finalidad de “constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular”¹⁵ con Ignacio Comonfort como presidente sustituto. De esta forma, se crea la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Esta Carta Magna prevé un catálogo más amplio de derechos, estableciendo que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales [...] todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías”.¹⁶

¹⁴ Plan de Ayutla, 1o. de marzo de 1854.

¹⁵ Artículo 5o. del Plan de Ayutla.

¹⁶ Artículo 1o. de la Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, p. 162.

Entre los derechos que protege esta Constitución se encuentran: la reiteración de la prohibición de esclavitud; la libertad de trabajo; la prohibición de prestar trabajos forzados; la libertad de expresión, en sus vertientes de manifestación, escritura y publicación de ideas; el derecho de petición; el derecho de asociación y reunión; el derecho de portar armas; la libertad de tránsito; la prohibición de ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; el principio de irretroactividad de la ley; la inviolabilidad del domicilio; la prohibición de ser encarcelado por deudas civiles; el derecho de propiedad; la prohibición de ser detenido por más de tres días a menos que se cuente con un auto motivado de prisión; asimismo, establece un catálogo de garantías para los detenidos e inculpados.¹⁷

En una redacción que llega hasta la Ley Fundamental que nos rige, la Constitución de 1857 reduce la obtención de la ciudadanía mexicana a haber cumplido 18 años si se es casado o 21 en caso de ser soltero y tener un modo honesto de vivir. Señala como prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Como obligaciones de los ciudadanos señala: inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o el trabajo de que subsiste; alistarse en el ejército o la guardia nacional; votar en las elecciones populares, y desempeñar cargos de elección popular de la federación.¹⁸

Para la elección de diputados, señala que se nombrará un diputado por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, aclarando que si la población de un territorio es menor se nombraría un diputado. Tanto para la elección de diputados como para la elección del titular del Poder Ejecutivo establece un método de elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, dejando la reglamentación del

¹⁷ Artículos 1o. a 33 de la Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, pp. 162-172.

¹⁸ Artículos 34, 35 y 36 de la Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, pp. 172-173.

procedimiento a una ley secundaria.¹⁹ Esta Constitución no prevé la existencia de la Cámara de Senadores.

Si bien se consideraba que la Constitución de 1857 podía dar la estabilidad y concordia que tanto necesitaba el país, dicha idea se fue diluyendo. Para el 17 de diciembre de 1857, el general Félix Zuloaga expidió el Plan de Tacubaya, explicando que “la mayoría de los pueblos no había quedado satisfecha con la Constitución porque ésta no había sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones había sido el germen de la guerra civil”. A grandes rasgos, el plan declaraba que la Constitución de 1857 dejaría de regir y se convocaría un Congreso extraordinario con el objeto de formar una nueva Constitución. Esa carta suprema se sujetaría, según el plan, al voto de los habitantes de la República.²⁰ El presidente Ignacio Comonfort se unió al plan.

El 11 de enero de 1858, los miembros del ejército desconocieron a Comonfort, por lo que tuvo que dejar el país. Sin embargo, antes de su partida liberó a Benito Juárez, quien fue apresado por las fuerzas del gobierno de aquél. Dado que Juárez era presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la Presidencia de la República, según lo mandataba la Constitución. Mientras, Félix María Zuloaga fue electo por los partidarios del movimiento anticonstitucional, en su mayoría miembros conservadores del ejército y el clero, para fungir como presidente interino de México, cargo que asumió el 23 de enero de 1858.

De esta manera, inició la Guerra de Reforma, que durante tres años vivió el país y en donde coexistían dos gobiernos: el militar encabezado por Zuloaga y el constitucional, por Benito Juárez. El primero se estableció en la Ciudad de México, mientras que el de Juárez se instaló en Guanajuato. Asimismo, se expidieron las Leyes de Reforma, que en realidad son un conjunto de decretos que el Ejecutivo estableció para reglamentar e implementar la ejecución de preceptos constitucionales y ejecutar algunas otras que ya se habían expedido con miras a terminar

¹⁹ Artículos 53, 55 y 75 de la Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, pp. 178-179 y 196.

²⁰ Fernando Serrano Migallón, *La Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, p. 108.

con el inmenso poder de la Iglesia católica en la vida política nacional. Las Leyes de Reforma del gobierno de Juárez son:²¹

- Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, promulgada el 12 de julio de 1859 en Veracruz. Esta ley establece que entraban de manera definitiva al dominio de la nación todos los bienes del clero secular y regular, así como la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos.
- Ley de Matrimonio Civil, promulgada en julio de 1859. Esta ley indica que el matrimonio es un contrato que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil, con lo cual se priva a la Iglesia de establecer relaciones de esa índole, con sus condicionantes y exacciones.
- Ley Orgánica de Registro Civil, promulgada el 28 de julio de 1859, decreta que en toda la República los funcionarios denominados jueces del estado civil cumplirán funciones de averiguación y de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional en materia de nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Este sistema derruye el de las notarías parroquiales, ya que transfiere el control poblacional al Estado.
- Decreto de secularización de cementerios, promulgado el 31 de julio de 1859, cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos. Señala que todos los lugares que sirven para sepultar quedan bajo la inmediata inspección de la autoridad civil.
- Decreto de supresión de festividades religiosas, promulgado el 11 de agosto de 1859, declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, así como la suspensión de labores de los funcionarios públicos en los días que no son considerados oficiales.
- Ley sobre Libertad de Culto, promulgada el 4 de diciembre de 1860, con el fin de eliminar el poder de la Iglesia y situar

²¹ *Ibidem*, pp. 108 y ss.

al credo católico al nivel de todos los demás, sin privilegios de ningún tipo.

- Decreto de hospitales y establecimientos de beneficencia, publicado el 2 de febrero de 1861, por medio del cual quedan en manos del Estado todos los hospitales e instituciones de ayuda voluntaria a los más necesitados que hasta ese momento dirigían autoridades eclesiásticas.
- Decreto de exclaustración de monjas y frailes, publicado el 26 de febrero de 1863, por medio del cual se extingue en todo el país a las comunidades religiosas. Se excluye a las Hermanas de la Caridad, con el argumento de que cumplen funciones de interés social; asimismo, mediante la ampliación de este decreto, se conserva el Colegio de las Vizcaínas, pero bajo el nombre de Colegio de la Paz.

Para Fernando Serrano Migallón, la importancia de las Leyes de Reforma radica en que “lograron comprender aquellas costumbres sociales que la Iglesia se había apropiado considerándolas costumbres religiosas”.²²

En 1863, en medio de las continuas disputas entre liberales y conservadores se instaló el Segundo Imperio Mexicano a cargo de Maximiliano de Habsburgo, un hombre culto y liberal, con ideologías más allegadas a los liberales mexicanos que a los conservadores que le ofrecieron la Corona. Esto se materializó, por ejemplo, en la negativa de Habsburgo con respecto a abrogar la legislación juarista, sobre todo aquella que afectaba directamente a la Iglesia.

Durante este periodo se expidieron las Bases para el Nuevo Imperio Mexicano y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, ambos el 10 de abril de 1865. Es de considerarse la amplia labor legislativa que Maximiliano tuvo durante el Imperio, destacan la Ley Orgánica de la Administración Departamental Gubernativa, la Ley Electoral de Ayuntamientos y la Ley sobre Garantías Individuales y sobre la Li-

²² *Ibid.*, p. 122.

bertad de Trabajo, todas del 1o. de noviembre de 1865.²³ Finalmente, Maximiliano fue fusilado en 1867.

En 1872, Juárez murió siendo presidente del país, por lo que Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, tomó el mando de la Presidencia. Posteriormente, intentó reelegirse en 1876, por lo cual Porfirio Díaz lanzó el Plan de Tuxtepec con el lema de “No Reelección”

Ese México convulso, con endeble estabilidad constitucional, llegó a su fin con una dictadura militar.

Dictadura Militar de Porfirio Díaz

Porfirio Díaz gobernó el país durante 30 de los 34 años que corren entre 1877 y 1911. Inició su primer mandato como jefe del Ejecutivo meses después de derrotar a los lerdistas e iglesistas, pues rechazaba el exceso de poder del presidente de la República frente a los poderes Legislativo y Judicial, y frente a los poderes estatales, además se oponía a la reelección.

Sin embargo, en 1878 promovió una reforma constitucional que prohibía la reelección inmediata y en 1880 entregó el poder a su compadre Manuel González. De ahí que, como candidato único, ganara las elecciones para un segundo mandato de 1884 a 1888. De vuelta en el poder, en 1884 realizó una nueva modificación a la Constitución para permitir la reelección por un segundo periodo; para 1890, se eliminó de la Constitución toda restricción a la reelección, y en 1903, el periodo presidencial aumentó a seis años. De esta manera, Díaz proclamó su triunfo electoral para los periodos de 1892-1896, 1896-1900, 1900-1904, 1904-1910 y 1910-1916.²⁴

El Porfiriato se puede dividir en tres etapas principalmente.²⁵

²³ Guillermo F. Margadant S., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, p. 180.

²⁴ Elisa Speckman Guerra, “El Porfiriato”, p. 193.

²⁵ *Ibidem*, pp. 194 y ss.

Primera etapa, de 1877 a 1888.

Periodo considerado de construcción, pacificación, unificación, conciliación y negociación, pero también de represión.

La Constitución de 1857 raramente era aplicada. Díaz decidió unificar y cohesionar las fuerzas políticas y regionales; otorgar legitimidad y legalidad al régimen, respetando o aparentando respetar la Constitución, y logrando el reconocimiento internacional al restablecer relaciones diplomáticas con Francia, Inglaterra, Alemania y Bélgica, mediante los caminos de la conciliación y negociación o la fuerza y represión. “Oscilando entre la legalidad y la apariencia de legalidad”.²⁶

En el terreno electoral, las elecciones continuaron siendo indirectas; es decir, únicamente los varones nacidos en México, hijos de mexicanos o extranjeros naturalizados, con un modo honesto de vivir, mayores de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros votaban para elegir a los electores y, a su vez, a los representantes.

Empero, las votaciones federales solían ser una farsa, “el día de la elección las urnas estaban desiertas y las papeletas no eran llenadas por los votantes. A pesar de ello nunca dejaron de practicarse. Cada vez se publicaban las listas de candidatos, se montaban casillas, se imprimían y contaban los votos. Se trataba de rituales que pretendían mostrar la eficacia del sistema político y legitimaban el régimen”.²⁷ De esta manera, Díaz manipuló las elecciones de gobernadores, diputados, senadores y magistrados federales.

Segunda etapa, de 1888 a 1908.

Se caracteriza por un acentuado centralismo y por un gobierno cada vez más personalista y autoritario por parte de Díaz y los gobernadores de los estados.

En este periodo existieron dos grupos políticos: los científicos y los reyistas. Los primeros estaban liderados por José Yves Limantour, ministro de Hacienda (1893-1911), y creían que el país necesitaba un gobierno fuerte, capaz de fomentar la economía y reformar la sociedad.

²⁶ *Ibid.*, p. 201.

²⁷ *Ibid.*, p. 199.

Representaban a grupos de capitalinos económicamente poderosos, y estaban desligados de los sectores medios o populares.

Por otra parte, los reyistas estaban liderados por Bernardo Reyes, quien fue gobernador de Nuevo León (1889) y ministro de Guerra (1900-1902). Representaban a los porfiristas clásicos: militares surgidos de las clases medias o bajas de la provincia, en estrecho contacto con los estados, y que contaban con el apoyo del ejército y la clase media.

Díaz gobernaba entre los dos grupos, pero en 1904 se eligió por primera vez a un vicepresidente que sucediera al presidente en caso de muerte. Cabe destacar que Díaz contaba ya con 73 años de edad. Los científicos impusieron a su candidato, Ramón Corral, lo que ocasionó que la élite se fraccionara.

Elisa Speckman Guerra describe cómo se fue armando el declive del régimen:

Al inclinarse por los científicos, desplazar a los viejos liberales y enemistarse con algunos sectores del ejército, perdió el contacto con regiones y grupos, que se quedaron al margen del juego político. A un lado se habían quedado también diversos sectores en ascenso, que no encontraban acomodo en un sistema político paralizado, pues casi todo estaba acordado, negociado y repartido. Asimismo, el pacto con los gobernadores o poderes regionales obligó al Presidente a desconocer su compromiso con los pueblos y en general con los campesinos, y el pacto con los inversionistas y empresarios lo llevó a desconocer las demandas obreras.²⁸

Durante este periodo se recrudeció la represión tanto a los periodistas como a la protesta social. De igual manera, ocurrió la deportación de cientos de hombres, mujeres, niños y niñas yaquis a campos de trabajo en Oaxaca y Yucatán, la matanza de mineros en Cananea y la de obreros en Río Blanco.

Tercera etapa, de 1909 a 1910.

Los últimos años del Porfiriato fueron de crisis. El régimen envejecía junto con Díaz, de 80 años, y como la reelección se practicaba en todos

²⁸ *Ibid.*, p. 203.

los niveles, la edad promedio de los funcionarios públicos era de 67 años. Asimismo, la división entre científicos y reyes seguía afectando al sistema y se intensificó rumbo a las elecciones de 1910.

Un episodio importante es la célebre entrevista que James Creelman le hizo a Porfirio Díaz, en la cual el gobernante declaró que no competiría en la contienda electoral de 1910 y que permitiría que se desarrollara en completa libertad, pues consideraba que México estaba preparado para la democracia. La importancia de esta entrevista es que promovió el debate, aunque muchos creían que eran simples declaraciones para el exterior.

Pese a ello, las elecciones se llevaron a cabo y se proclamó el triunfo de Díaz y Corral. Menos de seis meses después, la Revolución estalló y en mayo de 1911, Porfirio Díaz se vio obligado a abandonar la Presidencia y el país.

EL PARTIDO ANTIRREELECCIONISTA Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Una de las corrientes más importantes durante la Revolución Mexicana fue el maderismo, por ubicar el contenido de la democracia política y encaminar su acción por el sendero de los postulados político-democráticos. Además, este movimiento convocó al pueblo a la rebelión armada como consecuencia de la nueva victoria de Porfirio Díaz durante las elecciones de 1910.²⁹

En 1909, Francisco I. Madero publicó el libro *La sucesión presidencial en 1910*, en el cual expuso las razones por las que México era apto para la democracia, pero al mismo tiempo reconoció que la administración política de ese momento no permitiría prácticas democráticas. Luego de un concienzudo análisis de la historia de México, propuso organizar los elementos dispersos de lo que se llamaba partido independiente o de oposición, que se encontraba en pequeños grupos en las entidades federativas, y crear el Partido Nacional Democrático, aunque en los hechos se le denominó Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA).

²⁹ Véase Ramiro Bautista Rosas, *La democracia política en México: análisis de caso*, p. 57.

El programa de este partido político contenía dos propósitos: el sufragio efectivo y la no reelección. El propio Madero expresaba que el partido debía

trabajar dentro de los límites de la Constitución para que el pueblo concurra a los comicios y sea el pueblo quien nombre sus mandatarios y sus representantes en las cámaras. [...] Una vez obtenido este primer triunfo y habiendo logrado que las cámaras estén integradas por representantes legítimos del pueblo, trabajar porque se decreten las leyes necesarias para evitar que vuelva a repetirse el caso de que un hombre concentre en sus manos todos los poderes y los conserve durante una era prolongada. Para lograr este objeto [...] adoptar en nuestra Constitución federal y en las de los Estados, el principio de no-reelección.³⁰

Madero se dedicó a promover la creación de clubes antirreeleccionistas, estableciendo que el principio del sufragio efectivo estaba íntimamente ligado a la acción revolucionaria, encerrando la esencia de la democracia política. Estos clubes “deberían nombrar delegados estatales a una convención nacional que se celebraría a principios de 1910, en la que se constituyó el PNA y se designó a sus candidatos para las elecciones presidenciales: Madero y el ex reyista Francisco Vázquez Gómez”.³¹

La capacidad política de Madero lo hizo pasar de ser una oposición local a una nacional e integrar en sus filas a opositores de otras corrientes como reyistas y magonistas. Sin embargo, ya como candidato presidencial, Madero fue acusado de incitar a la rebelión y confinado a una prisión en San Luis Potosí. Durante su encarcelamiento se llevaron a cabo las elecciones en las que resultaron victoriosos Díaz y Corral. Madero huyó a San Antonio, Texas, y con algunos colaboradores el 5 de octubre de 1910 lanzó el Plan de San Luis Potosí, mediante el cual convoca a la lucha armada, además de denunciar que:

Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al ejecutivo, la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen es-

³⁰ Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, pp. 308-310.

³¹ Javier Garciadiego, “La Revolución”, p. 229.

critos en la Carta Magna. [...] [Estas circunstancias han obligado a que] nos lanzáramos a la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático. [...] Se desconoce al actual gobierno del General Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque además de no haber sido electas por el pueblo, han perdido los pocos títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando, con los elementos que el pueblo puso a su disposición para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México.³²

En febrero de 1911, Madero regresó a México para encabezar la lucha; para marzo y abril, había grupos operando en numerosos escenarios, lo cual dificultaba la represión, con la ayuda y “simpatía de las autoridades norteamericanas por la lucha maderista”.³³

El 21 de mayo de 1911 se firmaron los Tratados de Ciudad Juárez, con los que se aceptó la renuncia de Díaz, convirtiendo la lucha, en su fase inicial, de una “oposición electoral a rebelión armada, con otros actores y escenarios: la lucha urbana y de clase media devino rural y popular”.³⁴ Este suceso trajo la aparición de caudillos como Pancho Villa y Emiliano Zapata, quienes estaban de acuerdo en que era necesario garantizar al pueblo mexicano la libertad de elegir a sus mandatarios.

Madero decidió transformar el PNA en el Partido Constitucional Progresista (PCP) y acudió de nuevo a las elecciones, pero esta vez con José María Pino Suárez como compañero de fórmula en calidad de vicepresidente. En octubre de 1911, accedieron al poder presidencial.

El Estado mexicano actual mantiene los lineamientos generales del Estado democrático liberal clásico que se adoptó de manera definitiva en 1824; sin embargo, es innegable la influencia de la “recomposición violenta en la correlación de sus fuerzas sociales, formalizándose esta nueva situación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”.³⁵

³² *Plan de San Luis. Documentos facsimilares. Francisco I. Madero. Octubre de 1910.*

³³ Javier Garciadiego, *op. cit.*, p. 230.

³⁴ *Ibidem*, p. 231.

³⁵ Ramiro Bautista Rosas, *op. cit.*, p. 51.

La Constitución de 1917 es la consumación ideológica de la Revolución y fundamento normativo del nuevo Estado. Se considera realista, acorde con las complejidades del país y la primera en el mundo en prever los derechos sociales. Dispone una República federal, representativa y democrática con predominio del Ejecutivo; por lo mismo, “se diseñó un país estatista, y en consecuencia autoritario, con un Estado interventor en materias como la economía, la educación y la religión”.³⁶ Asimismo, establece la prohibición explícita de reelección para el Poder Ejecutivo.

Para Emilio O. Rabasa, las tres constituciones federales que tuvo México presentaron elementos similares en el sentido de que las tres fueron antecedidas por una revolución: la Constitución de 1824 por la revolución de Independencia; la Constitución de 1857, por la Revolución de Ayutla, y la del 17, por la Revolución Mexicana, y “las tres tienen especiales y grandes problemas, aparte del inherente a hacer una Constitución”.³⁷

En 1920, cuando se consideró finalizada la Revolución Mexicana, el país tuvo una transformación decisiva, misma que comenzó con la campaña electoral por la sucesión presidencial entre Álvaro Obregón e Ignacio Bonilla. A consecuencia de las actitudes impositivas de Venustiano Carranza a favor de Bonilla, se desató la revuelta de Agua Prieta. Ante la falta de apoyo, Carranza huyó de la Ciudad de México y murió en la sierra poblana durante una emboscada.

Álvaro Obregón tomó la Presidencia, la cual se considera la primera del Estado posrevolucionario, porque a diferencia de Carranza, quien creía que las diferencias con los otros caudillos revolucionarios sólo podían resolverse militarmente, “Obregón, Calles y los demás líderes aguaprietistas consideraban que dicho conflicto era sociopolítico: en lugar de luchar contra ellos se les debía incorporar al nuevo Estado, [de esa forma] los nuevos jefes se mostraron dispuestos a hacer las concesiones políticas y sociales que exigían los grupos que tan importantes habían sido a lo largo de la prolongada contienda”.³⁸

³⁶ *Ibidem*, p. 52.

³⁷ Emilio O. Rabasa, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. Análisis jurídico”, p. 93.

³⁸ Javier Garcíadiego, *op. cit.*, p. 254.

En el ámbito legislativo-electoral, durante el largo y sinuoso camino revolucionario (1910 a 1920), existieron las siguientes cuatro leyes electorales:

Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911.

Se consideró avanzada para su época, ya que contenía rubros y posiciones que impactaron hasta nuestros días, como la renovación de los poderes federales, del censo electoral (incluyendo medios de impugnación); estableció las elecciones primarias, colegios sufragáneos (municipales); elecciones de diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República, así como de ministros de la SCJN, y aportó capítulos especiales en nulidades de las elecciones secundarias y de los partidos políticos. Esta ley contaba con ocho capítulos, 117 artículos y tres transitorios.³⁹ Fue la primera ley que previó el voto directo de los ciudadanos para la elección de sus representantes, abandonando el método indirecto.

*Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente,
20 de septiembre de 1916.*

Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente estableciendo bases como la división de las municipalidades, juntas empadronadoras y censo electoral; los instaladores de casillas electorales y la manera de emitir el voto; las juntas computadoras; la nulidad de las elecciones; los partidos políticos y disposiciones varias. Esta ley se conformó de seis capítulos y 57 artículos.⁴⁰

Ley Electoral, 6 de febrero de 1917.

Con la expedición de esta ley, Carranza dio cumplimiento a lo dispuesto por el Congreso Constituyente en el artículo 2o. transitorio de la Ley Suprema de 1917:

Artículo Segundo. El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de

³⁹ José de Jesús Covarrubias Dueñas, *Derecho constitucional electoral*, p. 27.

⁴⁰ *Idem.*

Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que, hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Esta Ley Electoral, basada en la de 1916, sólo agregó dos capítulos con respecto a las juntas preparatorias, instalación de las cámaras y del Congreso de la Unión, del cómputo y calificación de votos para presidente de la República y otras disposiciones sobre el tema. Constó de ocho capítulos y 76 artículos.⁴¹

Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918.

Continuó la línea de las anteriores leyes electorales, ampliando algunos conceptos sobre las formas de los empadronamientos, de los electores y de los ciudadanos elegibles. Asimismo, pormenorizó las formas de las elecciones en lo particular y estableció las juntas computadoras de las entidades federativas. Constó de 11 capítulos, 123 artículos y cinco transitorios.⁴²

Un enorme e injustificable defecto de la Constitución de 1917, al igual que sus predecesoras, es que negó el derecho de voto a las mujeres. Para revertir esto tuvieron que pasar más de tres décadas.

71 AÑOS DE PARTIDO HEGEMÓNICO

En enero de 1927, se modificó la Constitución para que la reelección presidencial no inmediata fuera permitida. Con este cambio, Obregón, quien fue presidente de 1920 a 1924, lanzó su candidatura a la reelección, pero lo asesinó un militante católico. Ante este hecho, la crisis política se acen- tuó y el sistema político posrevolucionario perdió a su único árbitro.

El dilema era esperar la llegada de un nuevo caudillo o construir una institu- ción que cumpliera sus funciones [...] las rebeliones preelectorales de 1920 y

⁴¹ *Ibid.*, p. 30.

⁴² *Idem.*

1924 y los asesinatos de los tres candidatos para 1928 advertían claramente que faltaba civilizar los asuntos electorales y crear una institución que aglutinara, organizara y disciplinara a todos los ex revolucionarios, reglamentando los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular.⁴³

Ante este escenario, en marzo de 1929, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), una coalición de partidos y grupos regionales que se reconocían como vencedores de la Revolución de 1910. Dicha alianza representaba sobre todo el esfuerzo para formar un Estado fuerte. Se convirtió en la herramienta de estabilización política del país al “ejercer autoridad plena sobre los diversos grupos sociales dispersos a lo largo del territorio nacional. El centro sería el gobierno federal, encabezado por el Presidente de la República”.⁴⁴

En el periodo conocido como Maximato (1928-1934), Plutarco Elías Calles se mantuvo como el poder detrás del trono. Pese a que la Presidencia fue ocupada sucesivamente por Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, Calles era considerado el Jefe Máximo de la Revolución. Hasta la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia, se puso fin al poder de Calles con su exilio en 1936.

Fiel a la estrategia de unificación, en 1936 se fundó la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y, en 1938, la Confederación Nacional Campesina. Ese mismo año se optó por convertir al PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), conformado ya no por grupos regionales, sino por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar.

En respuesta al radical Cárdenas, Manuel Gómez Morín fundó en 1939 el Partido Acción Nacional (PAN), cuya intención era “enfrentar lo que consideraban excesos socializantes y colectivistas del cardenismo, así como impulsar un modelo de sociedad que se alejara por igual de los ideales socialistas y liberales”.⁴⁵

Para las elecciones presidenciales de 1940 y en medio de tensiones políticas, el presidente Cárdenas y el partido oficial apoyaron a Manuel Ávila Camacho como candidato a la Presidencia, conteniendo contra Juan Andreu Almazán, quien disfrutaba de amplia popularidad.

⁴³ Luis Aboites Aguilar, “El último tramo, 1929-2000”, pp. 260-261.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 263.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 269.

A pesar de ello, Ávila Camacho se impuso entre acusaciones de fraude electoral. Se estableció así uno de los mecanismos básicos del arreglo político del país: el presidente de la República, por medio del partido oficial, designaba a su sucesor.⁴⁶

En 1946, con la finalidad de sacar al sector militar de las filas del partido oficial como muestra de la estabilidad política del país, el PRM se sustituyó por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la primera elección del nuevo partido resultó victorioso Miguel Alemán, primer presidente que no provenía del ejército ni había participado en la Revolución Mexicana.⁴⁷ Con el sucesor de Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, se hizo por fin realidad el derecho de voto a las mujeres.

Durante los gobiernos del PRI se puede situar a México dentro de los sistemas de partido hegemónico. Las características de este tipo de sistema de partidos⁴⁸ son: que existe un partido principal que controla el acceso al poder, otros partidos participan en las elecciones, pero no tienen posibilidades de derrocar al partido dominante, por lo que su presencia es testimonial, y el partido hegemónico permite la participación de la oposición o partidos subordinados en las elecciones para simular la legitimidad al régimen.

El PRI surgió “como un instrumento del grupo en el poder para regular el conflicto de ambiciones en torno a los cargos públicos —principalmente la Presidencia de la República— y perpetuar su dominio político”.⁴⁹ De esta manera, el grupo que triunfó tras la Revolución Mexicana pudo controlar el ejercicio del poder dentro de un marco institucional, aunque no democrático.

El PRI dominó por siete décadas el sistema político mexicano, los siguientes hechos lo comprueban:⁵⁰

- Desde su creación y hasta el 2000, todos los presidentes de la República pertenecieron a este partido.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 270.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 271.

⁴⁸ Benito Nacif, *Las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. Especialmente los capítulos I y II.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

- Hasta 1989 todos los gobernadores eran priistas.
- El PRI controlaba con mayorías absolutas ambas cámaras del Congreso. Perdió la mayoría en la Cámara Baja hasta 1997 y en el Senado hasta el 2000.
- En los congresos locales el dominio era casi absoluto, tan sólo en 1974, 97.8 por ciento de los escaños correspondía al PRI.
- Aunque el Partido Acción Nacional (PAN) ganó su primera elección municipal en 1946, casi la totalidad de los municipios en México estaban dominados por el PRI. En 1988, sólo 39 de los más de 2 400 municipios eran gobernados por la oposición.

El mecanismo mediante el cual el PRI logró detentar el poder por tanto tiempo fue complejo, pero tuvo dos características principales:⁵¹

1. Un esquema de clientelismo: El PRI consiguió el apoyo de múltiples grupos sociales mediante la distribución de beneficios como tierras, permisos, monopolios, viviendas y, sobre todo, cargos públicos. Para tener un gran número de afiliados, utilizó la práctica de afiliación colectiva de organizaciones sociales; es decir, en vez de que los integrantes se afiliaran de manera individual, el hecho de pertenecer a un determinado sindicato o agrupación gremial los hacía automáticamente miembros del partido.
2. La vulneración de la voluntad popular: El partido controlaba todas las ramas del gobierno, incluyendo las dependencias encargadas de organizar las elecciones y contar los votos. Por lo tanto, cuando el clientelismo no era suficiente para evitar que la oposición ganara, el PRI podía alterar a su favor los resultados de las elecciones.

El PRI conformó un engranaje complejo y bien aceitado con una férrea disciplina e ideología maleable, además de prácticas históricas del sistema que se echaban a andar el día de la elección: representantes

⁵¹ *Idem.*

de casillas de otros partidos expulsados o no acreditados; *tortuguismo* cuando se terminaba la votación hasta la mañana siguiente; acarreo de votantes; la aparición de casillas con cero votos para la oposición; *urnas embarazadas*, en las que a las nueve de la mañana ya no cabían más boletas; la operación *ratón loco*, que consistía en cambiar de lugar las casillas para desalentar a los votantes, entre otras.⁵²

José Woldenberg explica a la perfección el juego político de cada seis años cuando se avecina la sucesión presidencial:

El momento estelar de los procesos electorales era el del destape y el juego más socorrido era el del destapado.

El destape sucedía un buen día en el que ‘los sectores’ del PRI le anunciaban a la sociedad quien sería el candidato del Partido y por ello, sin duda, Presidente de la República. En ese momento se develaba el nombre del Elegido y tras el nombre la cauda de virtudes que lo acompañaban. A nadie le quedaba ni la menor duda de que el destapado ocuparía la titularidad del Poder Ejecutivo. Luego de ese día cargado de fuegos artificiales, declaraciones de adhesión, fiesta, matracas y serpentinas, seguía un proceso electoral rutinario, insípido, en el cual el ganador y los perdedores estaban absolutamente predeterminados [...] El momento para ir a las urnas solo certificaba lo que ya todos sabían con varios meses de anticipación [...].

El juego del tapado era el acompañamiento previo al destape. En los meses anteriores se desataba una especulación sin límites. En los medios, las escuelas o las cantinas, un tema recorría las conversaciones: quién sería el preferido del Presidente en turno, quien sería el favorecido por el dedazo [...] Pero los precandidatos (si así se les pudiera llamar) se mantenían inescrutables, inmóviles, a la espera de lo que decidiera el Gran y Único Elector. “El que se mueve no sale en la foto” [...] y, en efecto, una calma chicha debía acompañar el comportamiento de los presuntos “competidores”. Surgía una red de lectores de los códigos ocultos de la sucesión [...] Total: opacidad y capricho. Cero competencia y absoluta certeza.

[...] era una fórmula de transmisión del poder que se apoyaba en varias construcciones: a) un partido hegemónico; b) una Presidencia con poderes constitucionales y metaconstitucionales, situada por encima de los otros poderes; c) la inexistencia de opciones partidistas competitivas y d) unas normas y unas instituciones electorales fundidas con el aparato estatal.⁵³

⁵² José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 44.

⁵³ *Ibidem*, pp. 54 y 56.

A pesar de este claro control del poder político por parte del PRI, el sistema de partidos mexicano no podía catalogarse como de partido único. A las elecciones se presentaban otros partidos que competían por el poder, aunque sin posibilidad real de triunfo. Existía un bajo nivel de competencia electoral, pues con un partido que obtenía consistentemente más de 60 por ciento de la votación no se podía hablar de una oposición real con posibilidades de acceso al poder.

Para Maite Careaga: “lejos de una monarquía sexenal, el sistema político mexicano entre los años cuarenta y ochenta fue una especie de cártel de grupos políticos, que encontraban una forma de repartirse el poder sin pelear”.⁵⁴ Para Mario Vargas Llosa era la dictadura perfecta, puesto que el presidente asignaba la mayoría de los cargos a todos los niveles de gobierno y podía incluso elegir a su sucesor, pero era temporal porque el único límite a su poder era, precisamente, la oportunidad de reelegirse. En tanto que para Giovanni Sartori, el presidencialismo mexicano nunca se vio interrumpido por

golpes militares, ni [...] por oscilaciones entre excesos de poder arbitrario e impotencia [...] no puede ser considerado una dictadura, es casi lo opuesto al presidencialismo de los Estados Unidos. Mientras éste se basa en la división de poderes, aquél se funda en la concentración de poder.⁵⁵

Lo importante en ese momento era consolidar el poder del partido a escala nacional y combatir el poder de los caciques regionales que ponían y quitaban candidatos a gusto propio, lo que generaba inestabilidad y violencia regional. Consolidar un sistema autoritario y de centralización del poder en un solo partido, específicamente en manos del jefe del mismo, quien era además el presidente de la República.⁵⁶

En este establecimiento de una monocracia partidista existieron en el sistema legal mexicano tres leyes electorales: la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946; la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, y la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

⁵⁴ Véase, Maite Careaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, p. 63.

⁵⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 221.

⁵⁶ Jesús Tovar Mendoza, “Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México”, *Convergencia*.

En el camino a la alternancia y la competencia electoral plural, en 1964 surgieron los diputados de partido, lo que abrió la posibilidad a que los partidos de oposición tuvieran representación en el Congreso.

COMPETENCIA ELECTORAL PLURAL

Para la segunda mitad del siglo XX se empezaba a evidenciar que el régimen político era cada vez más incapaz de encabezar a una sociedad urbanizada, plural, ilustrada, inconforme y sin los medios adecuados que garantizaran las vías para el ejercicio de la libertad de expresión, ya que se contaba con un “férreo control gubernamental sobre los medios de comunicación tanto impresos como televisivos”.⁵⁷ El propio gobierno había establecido una distancia con su población, una “sociedad cada vez más urbana y diversa, y un régimen político que imaginaba que su empeño modernizador jamás se tornaría en una amenaza o en un desafío a su autoridad”.⁵⁸

De esta forma, el sistema se comenzó a desajustar con la matanza de estudiantes del 2 de octubre de 1968, a lo que se sumaron una serie de acontecimientos.⁵⁹

La matanza de estudiantes el 2 de octubre de 1968.

Decenas de estudiantes murieron mientras que otros centenares fueron recluidos en la cárcel de Lecumberri, engrosando las filas de presos políticos al lado de los de la huelga ferrocarrilera de 1959 y del movimiento médico de 1965; lo acaecido fue consecuencia de que el presente en turno, Gustavo Díaz Ordaz, “creía ver [en el movimiento estudiantil] una conspiración comunista que amenazaba la estabilidad nacional”,⁶⁰ influidos por la Revolución Cubana.

El fin de la época de oro de la posguerra.

Disminución en el ritmo de crecimiento de la economía mundial y el inicio de un periodo de crisis generalizada.

⁵⁷ Luis Aboites Aguilar, *op. cit.*, p. 286.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 285.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 280 y ss.

⁶⁰ *Ibid.* p. 285.

La Guerra Sucia.

Represión ilegal de los movimientos armados a lo largo de la década de 1970. El gobierno “recurrió a torturas, desapariciones y asesinatos de decenas de militares y al amedrentamiento de sus familias. Mientras [...] el gobierno mexicano alardeaba con posturas progresistas y a favor del Tercer Mundo”.⁶¹

La inflación a partir de 1973.

Dificultades del mercado mundial, pero también del mal manejo de la economía mexicana con la emisión de dinero y aumento del gasto público sin respaldo efectivo. El repunte inflacionario propició la devaluación del peso en agosto de 1976, cuando comenzó una devaluación sostenida que provocó que el peso perdiera 760 veces su valor entre agosto de 1976 y noviembre de 2000. Aunado a lo anterior, sucedió el llamado Milagro Mexicano, en el que los precios del petróleo se elevaron gracias a que se encontraron nuevos yacimientos en las costas de Campeche y al embargo impuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo a Estados Unidos en 1973. Esto provocó que la deuda externa mexicana ascendiera de 1 900 a 59 mil millones de dólares, confiando en un alza sostenida de los precios del petróleo, cálculo que falló, ya que desde 1981 decreció y se hizo insostenible la situación de la economía. En agosto de 1982, el secretario de Hacienda reconoció el quiebre de la economía mexicana con una inflación de 100 por ciento.

La expropiación de la banca en 1982.

El declive a la economía provocó que tanto especuladores como pequeños ahorradores sacaran grandes cantidades de dólares, elevando el precio de esta moneda de 26 a 70 pesos. El 1o. de septiembre de 1982, el presidente de la República anunció la expropiación de la banca, lo que atrajo más desconfianza hacia el grupo gobernante.

⁶¹ *Ibid.* p. 288.

Los temblores del 19 y 20 de septiembre de 1985.

Los muertos se contaban por miles, lo que afectó la parte centro-oeste del país. La respuesta del gobierno fue débil y tardía, en cambio, la respuesta de la sociedad civil fue masiva y oportuna, poniendo en evidencia el contraste entre la debilidad gubernamental y la fortaleza de la sociedad civil. “Parecía que el gobierno atribulado por la economía no tenía capacidad de maniobra”.⁶²

La caída del sistema en las elecciones de 1988.

Con una inflación de 160 por ciento comenzó la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1988. Del PRI surgió la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien fue militante del partido oficial durante años y gobernador de Michoacán. Esta corriente atrajo a otras agrupaciones y conformaron el Frente Democrático Nacional. Sin embargo, la elección fue recordada por la asombrosa caída del sistema de cómputo de votos, lo que provocó la suspicacia y la irritación de los partidos de oposición. “Esa ‘caída’ del sistema inmediatamente abrió un compás de espera que fue llenado por incertidumbre, desesperanza e indicios de que los resultados no serían procesados de manera transparente y confiable”.⁶³ Finalmente, la autoridad electoral y el secretario de Gobernación declararon vencedor al candidato oficial.

Rebelión del ejército zapatista.

El 1o. de enero de 1994, los indígenas zapatistas declararon la guerra al ejército nacional y al presidente de la República, tomando las localidades de San Cristóbal de las Casas y realizando grandes movilizaciones en la Ciudad de México. Exigían servicios de salud y educación, así como el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La rebelión duró 11 días, pero su impacto fue mayúsculo, reflejándose en el actual artículo 2o. constitucional.

⁶² *Ibid.* p. 293.

⁶³ José Woldenberg, *op. cit.*, p. 59.

Elecciones de 1976 el candidato del PRI fue el único participante. El gobierno de José López Portillo impulsó una reforma electoral para incorporar a la lucha partidaria las fuerzas políticas consideradas minoritarias, incorporando el sistema de RP. De esta manera, partidos como el Comunista, el Mexicano de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano se integraron a la vida electoral. Asimismo, el PAN logró acrecentar el número de diputados federales. Sin embargo, la reforma electoral de 1977 no modificaba la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo ni la hegemonía del PRI.

Asimismo, se impugnarón las elecciones y aparecieron las primeras derrotas municipales del PRI en localidades de cierto peso político, especialmente en el norte del país, como Durango y Chihuahua, en 1983.

Después de 1988, se requirió de una institución que regresara un poco de confianza a los contendientes y votantes, por lo que se creó al Instituto Federal Electoral (IFE). Posteriormente, con la reforma electoral de 1996, “al parejo de las grandes dificultades económicas se abría paso una poderosa fuerza para transformar los arreglos políticos y dar mayor cabida a las prácticas democráticas, al menos en los procesos electorales”.⁶⁴ La autonomía constitucional del IFE significó que por primera vez el gobierno federal no tendría el control en las elecciones y éstas pasarían a ser organizadas por un órgano ciudadano.

En consecuencia, en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas ganó una importante elección local y se convirtió en el primer jefe de gobierno del Distrito Federal y, ese mismo año, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. La oposición iba ganando terreno.

Finalmente, para asombro de todos, la noche del 2 de julio del 2000, el IFE y el presidente de la República anunciaron el triunfo de Vicente Fox, candidato del PAN a la Presidencia, un carismático personaje proveniente del ámbito empresarial, por lo que quedó atrás la etapa del partido oficial y su relación con el presidente de la República en turno.

Si bien muchos consideran que fue la conclusión de la transición democrática mexicana, no fue ni cercanamente la panacea, ya que “casi de la noche a la mañana un hiper-presidente fue sustituido por

⁶⁴ Luis Aboites Aguilar, *op. cit.*, p. 300.

un hipo-presidente, por un Presidente repentinamente débil que ahora debe enfrentar el problema que supone no tener la mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un parlamento que no controla”.⁶⁵

El camino electoral no estaba ni remotamente concluido, toda vez que

en la evolución democrática de México, las reformas [...] han sido trascendentales para marcar los pasos hacia delante de una sociedad cada vez más exigente y demandante de pluralidad [...] Constitución y legislación electoral deben irse adecuando a las nuevas exigencias del país y perfeccionando cada vez más, hasta el límite de lo posible, pues sólo en los totalitarismos puede pretenderse aprisionar la natural evolución social en normas de Derecho monolíticas e inalterables.⁶⁶



⁶⁵ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 224.

⁶⁶ Roberto Duque Roquero, “Reforma Política y Elecciones”, pp. 333-334.

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO
ELECTORAL A TRAVÉS DE LAS
GENERACIONES DE REFORMAS

Es posible situar el arranque de la metamorfosis democrática de nuestro país en el ecuador del siglo pasado, específicamente en 1953. En el contexto de la ola de ajustes políticos que se puso en marcha a nivel mundial con motivo de la culminación de la segunda posguerra, México haría lo propio a través de la extensión del derecho al sufragio, para incluir a quienes hasta entonces habían sido excluidas de la participación política: las mujeres.¹ Se sentaron así las bases para ir en busca de una democracia asentada en la igualdad política de los integrantes de la sociedad.

La transición democrática de México tomó impulso a partir de la década del setenta, adhiriéndose a los procesos transicionales que Samuel Huntington agrupó en la tercera ola democratizadora.² Dado el espacio temporal en que comenzaron a producirse los cambios constitucionales orientados a la apertura del régimen, la comparación entre la transición mexicana y la española ha sido frecuente. No obstante, la evolución democrática mexicana difícilmente puede ser equiparada a la de otro régimen político, porque cada una cuenta con una espe-

¹ Sobre la extensión del sufragio universal en su contexto histórico véase el ilustrativo trabajo de Robert A. Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, pp. 101 y ss.

² Cfr. Samuel Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*.

cificidad que la separa de las otras; ello no obsta, sin embargo, para buscar puntos de confluencia ante manifestaciones análogas que, por las formas y las circunstancias en que se propiciaron, se convirtieron en referencia obligada al tratar de encontrar el modelo de transición más adecuado.³

La diferencia más significativa entre ambas transiciones consiste en que mientras la española se produjo en un corto periodo de tiempo y culminó con la expedición de un texto constitucional que confirió una nueva forma al ejercicio del poder, la mexicana optó por un espacio temporal más prolongado, a través de ajustes sucesivos que poco a poco fueron dando un nuevo rostro al sistema político.

Así, el cambio político experimentado por una decena de cirugías mayores a la Constitución, y otras tantas a las leyes secundarias en materia electoral, constata que los actores políticos privilegiaron una política reformista encaminada a conseguir objetivos específicos a través de uno o más ajustes que se prolongaron en el tiempo.⁴ En este sentido, la evolución del derecho electoral, a través de sus reformas, comprueba que el modelo de transición política que se adoptó en México utilizó a la reforma electoral como medio y al gradualismo como vehículo.⁵

Es por ello que las reformas pueden agruparse por generaciones, ya que existe un hilo conductor que las orientó a la búsqueda de finalidades concretas, dentro de las que se encuentra el desarrollo y forta-

³ Cfr. Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*; Manuel Aragón Reyes, “El camino hacia la Constitución. La articulación jurídica de la transición”; Pablo Lucas Verdú, “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos*; Raúl Morodo, *La transición política*; Jorge de Esteban, *Por la senda constitucional*.

⁴ La reforma fue el conducto para abrir los cauces de la transformación política, pero no constituye la totalidad del cambio democrático en México. Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, pp. 29 y ss.

⁵ El estudio de los modelos de transición política existentes puede verse en el clásico compendio de Guillermo O’Donell, Phillip Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, especialmente el primer tomo sobre Europa meridional y el segundo sobre América. Véase también Julián Santamaría, *La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Para el debate actual de las transiciones, véase *Transiciones democráticas en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*. Para el caso mexicano cfr. Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*.

lecimiento del pluralismo político, la configuración de una función de Estado para afrontar lo electoral, a través de instituciones autónomas e independientes; el enraizamiento de paridad de condiciones para que la competencia política se desarrollara equitativamente, y la nacionalización de la función electoral mediante un nuevo modelo de organización electoral.

PRIMERA GENERACIÓN: EN BUSCA DEL PLURALISMO POLÍTICO

La primera generación de reformas electorales —contempladas las de 1963, 1977 y 1986— se asentaron en la premisa del pluralismo político, es decir, en una decisión encaminada a depositar en las elecciones y los partidos la garantía de heterogeneidad política y social de México, cuyo propósito fundamental fue fomentar la presencia pública de las minorías en los órganos de representación política.⁶

El contexto político en el que se enmarca esa generación de reformas explica en qué medida el agotamiento de las estructuras legitimadoras del régimen político mexicano fue un factor clave para detonar su apertura. En efecto, tanto el sistema electoral de mayoría,⁷ vigente desde la Constitución de 1917, como la estructura partidista auspiciada por Plutarco Elías Calles para aglutinar a las fuerzas revolucionarios más representativas, cuya cohesión había favorecido la primacía de un partido “hegemónico”,⁸ se encontraban en un momento crítico.

La amalgama de dichos elementos permitió que durante buena parte del siglo XX, un único partido político, el PRI, no tuviera la menor complicación para ubicarse como el centro político más atractivo y, por

⁶ Una adecuada explicación de estas reformas se encuentra en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

⁷ Sobre las características del sistema de mayoría, su influencia en el sistema de partidos y la configuración de la representación política *cfr.* Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 34 y *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, p. 11. También el interesante estudio de Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de 27 democracias, 1945-1990*.

⁸ Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano *cfr.* Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, p. 276

ende, para acaparar prácticamente todos los espacios de representación política, desde la Presidencia de la República, pasando por el Senado de la República, la Cámara de Diputados, las gubernaturas, los congresos locales y los ayuntamientos.

El control de la mayoría calificada de los órganos legislativos permitió que el régimen político ajustara con entera libertad el marco jurídico regulador de la competencia política.⁹ Para equilibrar la hegemonía con legitimidad y no caer en la tipología de partido de Estado, optó por consentir a una tenue oposición bajo la garantía de que su predominio permaneciera incontestado. La única forma de obtener legitimidad en el ejercicio del poder era someterse al juicio de las urnas, aun en condiciones totalmente adversas para los demás partidos.

El proceso de apertura no fue consecuencia de una concesión graciosa de la élite gobernante, sino producto de un conjunto de factores que tuvieron la fuerza para auspiciar la revisión de las reglas del juego político. Desde este punto de vista, la reforma electoral se concibió como un factor entre factores, disímbolos pero, al fin y al cabo, determinantes por su impacto a la legitimidad del régimen.

El conflicto obrero-ferrocarrilero de finales de la década del cincuenta, la aparición de insurgencias sindicales y las amenazas del PAN de no participar en las siguientes contiendas electorales, luego de argumentar irregularidades en las elecciones federales y locales de 1958 y 1959, motivaron el primer ajuste a la regulación electoral en 1963.¹⁰

El malestar causado por la sobrerrepresentación del PRI en los órganos legislativos, la marginación electoral de organizaciones políticas representativas de la izquierda, la aparición de insurgencias sindicales,¹¹ los ecos del movimiento estudiantil de 1968, el fortalecimiento de la

⁹ Hay que destacar como elementos adicionales que el monopolio del poder político dio pauta para que el propio régimen controlara la organización electoral desde la Segob; igualmente, la nula existencia de mecanismos de control de la legalidad y constitucionalidad que los comicios dejaban en manos de los colegios electorales de las cámaras —de monopolio priista— la resolución de los conflictos suscitados. Sobre el particular véase “El proceso electoral de 2000”, p. 148 y ss.

¹⁰ Cfr. Javier López Moreno, *La reforma política en México*, p. 68, y de Enrique Sánchez Bringas, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea”, p. 97

¹¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 79.

guerrilla rural y urbana,¹² y finalmente, la crisis económica de 1976 fueron los detonantes de la reforma política de 1977.

Para el rediseño institucional de 1986 fueron determinantes la crisis económica de 1982¹³ y del conflicto poselectoral derivado de las irregularidades en las elecciones locales de 1983 y federales de 1985. Ambos factores provocaron que ciertos sectores de la izquierda, junto al PAN, encabezaran una alianza coyuntural “por la defensa del voto”.¹⁴ Las crecientes inconformidades de los partidos con respecto a la normatividad electoral jugaron un papel trascendental.

La paulatina pérdida de legitimidad política y social del régimen puso sobre la mesa la necesidad de auspiciar, como exigencia institucional del sistema representativo, el florecimiento de un auténtico sistema de partidos que poco a poco encontraría modalidades para fortalecerse hasta que, en el mediano y largo plazos, las fuerzas políticas de oposición pudieran convertirse en sólidas estructuras partidistas capaces de competir de tú a tú en la arena electoral.

Por ser el primer espacio que abrió las puertas a la heterogeneidad política, se considera que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue el espacio donde ejerció sus influjos iniciales la primera generación de reformas electorales en favor del cambio democrático en México. Es el pedestal donde se reflejaron con mayor claridad los cambios en el ejercicio del poder y el lento pero continuo desarrollo de la vida político-electoral.

Si se observa el escenario político que prevalecía en la década del cincuenta, el panorama era desolador. El reparto del poder dentro de la Cámara entre 1955 a 1964 arroja que la oposición obtuvo solamente 20 curules de un total de 483 que estuvieron en juego. Era necesario un ajuste inicial para corregir el sistema electoral y abrir un territorio hasta entonces infranqueable.

¹² Cfr. Manuel Barquín, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, p. 334 y ss.

¹³ Cfr. César Cansino, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, p. 131.

¹⁴ Cfr. Silvia Gómez Tagle, *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, p. 43

En 1963 se reformó y adicionó el artículo 54 de la Constitución para dar cabida a los diputados de partido. Con esta incorporación, los partidos políticos que superaran la barrera legal de 2.5 por ciento de la votación total en el país asegurarían cinco escaños en la cámara, con la posibilidad de aumentar una posición más por cada medio por ciento adicional, pero sin exceder de 20 diputados por cada uno.¹⁵ Si un partido lograba obtener 20 o más lugares por la vía mayoritaria, no se beneficiaría de la fórmula.

Las elecciones federales subsecuentes de 1964, 1967 y 1970 sirvieron para valorar la efectividad de los cambios. El ajuste rindió frutos, a pesar de que el incremento fue moderado. En cada ejercicio democrático, la oposición —representada por el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)— obtuvo conjuntamente 35 curules de un global de 210, 212 y 213 disputadas en cada una. De hecho, aunque el PPS y el PARM no pudieron superar el umbral de votación requerido, se les concedió representación política a partir de una interpretación que rescató el espíritu en lugar de la literalidad de la norma, vulnerando con ello la Ley Fundamental. La situación conminó un reajuste en 1972 para disminuir la barrera legal a 1.5 por ciento y aumentar el nivel de representatividad hasta 25 diputados, lo cual subrepresentaría al PAN y sobrerrepresentaría a los partidos satélites o paraestatales.¹⁶

La reforma político-electoral de 1977 fue altamente significativa porque produjo la constitucionalización de los partidos políticos y les confirió una naturaleza de entidades de interés público. Estableció el germen de las prerrogativas a los partidos políticos al dotarlos de financiamiento público, de forma proporcional a los votos obtenidos, acceso a los tiempos de Estado en radio y televisión durante las campañas, y a exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas. Asimismo, dio un giro de ciento ochenta grados al modelo de integración de la Cámara, al modificar, en primer término, el añejo principio poblacional para la integración de la Cámara de Diputados,¹⁷ estipular una integración fija

¹⁵ Jorge Carpizo, “La reforma política mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico*, p. 43.

¹⁶ Cfr. Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*.

¹⁷ Cfr. Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, p. 203 y ss.

compuesta por 400 miembros e introducir un sistema electoral mixto, en el cual 300 diputados serían electos por el principio de Mayoría Relativa (MR) y 100 por el principio de Representación Proporcional (RP), con toda la ingeniería que su adopción necesitaba.¹⁸ Quedaron atrás los 196 distritos electorales uninominales existentes a esa fecha.

Fue relevante, además, porque permitió que un conjunto de fuerzas políticas que realizaban actividades en la clandestinidad pudieran solicitar su registro como partido ante la Comisión Federal Electoral, sólo con demostrar que representaban corrientes de oposición o expresión ideológica, con actividades políticas durante los años previos.¹⁹

Debe subrayarse que los 100 peldaños de RP estuvieron directamente reservados a los partidos opositores. El método de asignación excluía del reparto al partido que obtenía más de 60 triunfos por la vía mayoritaria y el PRI era el único capaz de ganarlos. De esta forma, al triunfar el PAN en las elecciones de 1979 en cuatro distritos uninominales, 25 por ciento de la representatividad garantizada se convirtió en 26 por ciento. Para las elecciones de 1982, las cifras casi no variaron: el PRI obtuvo 74.75 por ciento de los escaños de la Cámara y la oposición 25.25 por ciento divididos entre PAN, Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y PPS.

Las últimas elecciones que se llevaron a cabo bajo el diseño de 1977 y las normas de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fueron las intermedias de 1985. En éstas, el PRI obtuvo una representatividad de 72.25 por ciento, mientras que el restante 27.75 por ciento pasó a las demás organizaciones políticas. En términos de curules, el PRI obtuvo 289; el PAN, nueve de MR y 41 de RP; el PARM logró dos de MR y nueve de RP; el PPS obtuvo 11 de RP; el PDM, 12; el PSUM, 12; el PST, 12; el Partido Revolucionario de los Trabajadores, seis, y el Partido Mexicano de los Trabajadores, seis.²⁰

La renovación política de 1986 replanteó la integración del órgano legislativo para aumentar el número de curules de RP a 200, definiendo

¹⁸ Fernando Serrano Migallón, “Marco Histórico del Derecho Electoral”, p. 134.

¹⁹ José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁰ *Cfr.* Francisco José de Andrea Sánchez, “Los partidos políticos en la constitución mexicana de 1917”, p. 399.

do desde entonces el tamaño de 500 integrantes. A cambio de incrementar el porcentaje de representatividad opositor a 30, equivalente a 150 peldaños, introdujo cambios a la geografía electoral, a las fórmulas para convertir votos en escaños, y garantizó la hegemonía del partido en el poder con la nada celebre cláusula de gobernabilidad. Incorporó también la renovación de la Cámara de Senadores por mitad, cada tres años, en vez de elegirla en su totalidad cada seis.

La nueva normatividad electoral cobró vida por única ocasión en las elecciones de 1988. Los resultados modificaron drásticamente el régimen de relaciones políticas existentes.²¹ El PRI obtuvo solamente 260 escaños, lo que le valió perder la mayoría calificada dentro de ese órgano legislativo, y al conjunto de la oposición le correspondieron 240 escaños equivalentes a 48 por ciento del total de la Cámara de Diputados repartidos entre PAN, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), PPS, PARM y PMS.

Las reformas electorales que se produjeron con posterioridad tuvieron otro hilo conductor, pero no por ello dejaron de incidir en el propósito al que se orientó esta primera generación. La reforma de 1990, por ejemplo, rediseñó el procedimiento de asignación del principio de proporcionalidad, al tiempo que reforzó la cláusula de gobernabilidad.²² En los comicios intermedios el PRI obtuvo 320 curules, dejando a la oposición con 180 repartidas entre PAN, PPS, Partido de la Revolución Democrática (PRD), PFCRN y PARM.

La reforma de 1993 modificó nuevamente el artículo 54 constitucional para determinar nuevas bases de asignación de los 200 escaños de RP. Destacan como cambios afortunados la supresión de la cláusula de gobernabilidad y la ampliación de la representatividad de los partidos distintos al PRI, oscilando entre 37 y 40 por ciento de la Cámara, esto es, entre 185 y 200 curules. Nuevamente, se llevó a cabo un ejercicio de reingeniería para darle forma a la nada fácil tarea de distribuir los escaños de RP.

La llamada reforma definitiva de 1996 modificó el régimen jurídico de los partidos, las condiciones de la competencia electoral y

²¹ Cfr. José Woldenberg, "México: La mecánica de su cambio democrático", p. 27-34

²² Cfr. Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*.

reconsideró la integración de los órganos de representación nacional. Elevó el umbral de votación a 2 por ciento y asentó un candado para que ningún partido pudiera tener más de 300 escaños, por ambos principios de representación, garantizando 40 por ciento de los peldaños a partidos diferentes al gobernante. Además, se estableció un tope máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales y se implantó el sistema de cociente natural y resto mayor para distribuir las curules de RP.²³

Con este marco electoral se realizaron las elecciones de 1997 y 2000. Los resultados en las elecciones intermedias asestaron un duro golpe para el PRI, pues luego de perder la mayoría calificada en 1988, dejó de ostentar la mayoría absoluta de la Cámara. El pluralismo y la competitividad se habían instalado, propiciando que el partido gobernante obtuviera únicamente 165 curules de mayoría y 74 de RP. El PAN y el PRD capitalizaron ese declive logrando 64 y 70 escaños de mayoría, y 55 y 57 de representación, respectivamente. El Partido Verde Ecológico de México (PVEM) obtuvo ocho peldaños y el Partido del Trabajo (PT), siete. El 2000 dejó una integración verdaderamente plural. Nadie tuvo la mayoría absoluta, sino que se constituyeron porciones representativas importantes. El PAN contó con 206 diputados; PRI con 211; PRD con 50; PVEM con 17; PT con siete; Partido de la Sociedad Nacionalista tuvo tres; Partido Alianza Social, dos, y Convergencia por la Democracia, cuatro.

Al llegar el 2000, el propósito con el que se impulsaron las reformas de esta generación se había cumplido y el mosaico electoral estaba completamente diversificado. La representación política conquistó paulatinamente los beneficios del pluralismo y el peso específico adquirido por la oposición permitió aminorar la influencia de las decisiones presidenciales con el objeto de recuperar el ámbito de actuación que constitucionalmente correspondía al Congreso. La exigencia de fondo, que sólo el advenimiento de la heterogeneidad política logró hacer realidad, consistió no sólo en hacer del Congreso una instancia de validación de las políticas del Ejecutivo, sino un verdadero poder de

²³ Una descripción completa de la reforma de 1996 puede encontrarse en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 363 y ss.

representación popular cuyas decisiones tuvieran que superar el filtro de una composición cameral que reflejaba de mejor manera la heterogeneidad del cuerpo social.

SEGUNDA GENERACIÓN: LA FUNCIÓN ELECTORAL Y SUS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS E INDEPENDIENTES

La conformación del modelo de organización electoral en México ha sido el resultado de diversos acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que marcaron el proceso de democratización del último cuarto del siglo XX y que tuvieron un punto de inflexión en los sucesos que acompañaron a la competida elección presidencial de 1988.

En este año, las elecciones se caracterizaron por la carencia de condiciones equitativas para la competencia electoral y por la ausencia de instituciones electorales autónomas e independientes que garantizaran la no injerencia del gobierno o del partido hasta entonces dominante. El pluralismo generó avances notables, pero su falta de enraizamiento aún persistía, ya que el PRI mantenía una hegemonía hasta entonces incontestada. No obstante, una importante escisión en su interior produjo la conformación del Frente Democrático Nacional (FDN) y generó una candidatura presidencial cuya competitividad cimbró los cimientos del sistema político imperante. Las elecciones de 1988 marcaron un hito en la historia democrática de México.²⁴

La proclamación de los resultados dio como ganador al candidato del partido oficial, lo cual produjo una intensa movilización política y social que amenazó con convulsionar al país y derivar en una crisis de proporciones insospechadas.²⁵ Las manifestaciones de protesta se multiplicaron a lo largo y ancho de México, denunciando las acciones

²⁴ Sobre los acontecimientos de esta importante etapa en la vida política de México véase, entre otros, José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 75 y ss.; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*; Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*; César Cansino, *op. cit.*

²⁵ Carlos Salinas, candidato del PRI triunfó con 50.74 por ciento de los votos, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, y Manuel Clouthier, del PAN, obtuvieron 31.05 y

fraudulentas que habían ensombrecido la elección y que tuvieron su punto culminante en la caída del sistema, uno de los pasajes de mayor incertidumbre de la democracia mexicana por el retraso y la opacidad con la que se manejaron los resultados de la contienda.²⁶

Derivado de lo anterior, el sistema político se vio orillado a emprender importantes reformas para dar una salida institucional a la crisis política. La izquierda, principal damnificada de los comicios de 1988, se mantuvo al margen de la negociación. La derecha adoptó una postura distinta y a cambio del reconocimiento de sus triunfos en diversos estados del norte de la República, aceptó negociar reformas constitucionales dirigidas a la creación de un nuevo modelo de organización electoral.²⁷

Como consecuencia de estas vicisitudes, se dio paso a la segunda generación de reformas electorales, que inició con la trascendental reforma constitucional de 1990, pero que se expandió hacia las reformas posteriores para cumplir integralmente con los objetivos perseguidos. La exigencia de organizar las elecciones mediante una específica función estatal, caracterizada como una actividad técnica, especializada e independiente, constituyó el hilo conductor de esta generación de reformas, buscando la transformación de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en instituciones independientes, profesionales y especializadas, cuyo desempeño institucional quedara al margen de cualquier injerencia de los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, con el objetivo de afirmar su confiabilidad social y credibilidad política como árbitros capaces de organizar y calificar las elecciones con total certeza y objetividad.²⁸

La reforma político-electoral de 1990 estableció una nueva función estatal abocada completamente a lo electoral para hacerse cargo de las elecciones federales. En ella participarían los poderes Legislativo

16.81 por ciento, respectivamente. *Cfr.* César Astudillo, “Pluralidad política y cambios institucionales”, p. 301.

²⁶ Una interesante reconstrucción periodística de los acontecimientos suscitados el día de la jornada electoral de ese año se encuentra en Martha Anaya, *1988: el año que calló el sistema*.

²⁷ En 1989, se le reconoce por primera vez al PAN su triunfo en la gubernatura del estado de Baja California; en 1991, en Guanajuato, y en 1992, en Chihuahua. *Cfr.* Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, pp. 147 y ss.

²⁸ *Cfr.* Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

y Ejecutivo, así como los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El nacimiento de esta función electoral se hizo acompañar de instituciones, principios de actuación, funcionarios públicos especializados, competencias y atribuciones específicas.²⁹

Así se creó el IFE, el nuevo órgano del Estado, como una institución con autonomía acotada, a la cual se le encargó la organización de las elecciones y se le dotó de las competencias necesarias para cumplir con la función que se le había encomendado.³⁰ La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo se convirtieron en los principios rectores de la función estatal electoral. Asimismo, para garantizar el desempeño profesional del órgano y elevar su autoridad, se creó la figura de los consejeros magistrados, cuyo perfil debía demostrar pleno conocimiento de la legislación electoral.

El naciente IFE se hizo acompañar del Tribunal Federal Electoral (Trife), concebido como un órgano constitucional autónomo de naturaleza jurisdiccional, especializado en la materia, al que le correspondería revisar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, para lo cual se le dotó de medios de impugnación específicos.

La reforma, a pesar de los avances que había introducido, dejó asuntos pendientes que las posteriores se ocuparon de mitigar, sobre todo en lo concerniente al carácter técnico, no político, de la autoridad electoral y de sus decisiones, y a su completo deslinde de la órbita del Poder Ejecutivo.

La reforma de 1994 dio un paso adicional en el fortalecimiento de la autonomía e independencia reconocida al IFE.³¹ En su enunciación constitucional se determinó que la organización de las elecciones debía realizarse a través de un organismo público autónomo, pero sobre todo se produjo una importante modificación en lo concerniente al Consejo General (CG) del IFE para introducir el componente ciudadano, llama-

²⁹ Una aproximación al significado y evolución de la función estatal de organizar las elecciones puede verse en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, pp. 6 y ss.

³⁰ Un estudio sobre la autonomía del IFE en el contexto de los órganos electorales que existen en Latinoamérica, se puede consultar en Jaime Cárdenas García “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, p. 19 y ss.

³¹ Jorge Carpizo, “Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994”, pp. 63 y ss.

do consejeros ciudadanos, y para conferirles un peso específico con la capacidad de tomar las decisiones del órgano al integrar el segmento mayoritario de quienes contaban con derecho a voto.

El ingrediente político permaneció al mantener la presencia con derecho a voto del secretario de Gobernación, quien fungía como presidente del CG, y de los representantes del Poder Legislativo. Los partidos políticos obtuvieron una representación igual (un representante por partido) y mantuvieron únicamente el derecho de voz, con lo cual las decisiones electorales se alejaron aún más de la lógica del cálculo político.³²

La caracterización del IFE como un organismo público autónomo fue producto de la reforma electoral de 1996, con ello dejó de pertenecer orgánicamente al Ejecutivo y obtuvo autonomía constitucional plena. Para su dirección, se volvió a requerir una especialidad en los nueve consejeros que dispuso, los cuales se convirtieron en consejeros electorales. En ellos se hizo descansar la toma de decisiones, ya que a los representantes de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios se les confirió exclusivamente el derecho de participar en las deliberaciones colegiadas con derecho de voz, pero no de voto.

Para ser consecuentes con el principio de unidad de la jurisdicción y fortalecer su independencia, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación (PJF), fortaleciendo su naturaleza judicial, su carácter de tribunal constitucional y su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral con atribuciones para proceder al control concreto de la constitucionalidad de las normas electorales.³³

TERCERA GENERACIÓN: PARIDAD DE CONDICIONES EN LA COMPETENCIA

Si las anteriores generaciones de reformas incidieron en el reconocimiento del pluralismo político y en la autonomía e independencia de los órganos electorales, la tercera generación de reformas electorales, sobre las premisas avanzadas desde la reforma electoral de 1993 y las

³² *Cfr.* Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 327-329; Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 451 y ss.

³³ Véase César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, pp. 122 y ss.; “La guerra de las cortes”, *Nexas*, pp. 58-60.

subsecuentes, vino a enfatizar la exigencia de generar paridad de condiciones en la competencia político-electoral.

El propósito de dotar a los partidos políticos de aquellos satisfactores para que pudieran luchar efectivamente por el poder hizo que las prerrogativas a las que debían tener acceso, específicamente al dinero y a los medios de comunicación, se convirtieran en una decisión política de la mayor trascendencia a la que se habría de regresar en múltiples ocasiones.

Cabe recordar que el germen de las prerrogativas de los partidos se encontró en la reforma política de 1977. A partir de esos iniciales pero perdurables apoyos a los partidos, la reforma constitucional de 1986 institucionalizó el financiamiento estatal. Sin embargo, la generación de reformas adquirió la totalidad de su relevancia a partir de las reformas de 1990, 1993, 1996 y 2007. Estos cambios destacan por racionalizar y elevar el renglón del financiamiento al máximo rango y conferirle cobertura constitucional plena, enfatizando la prioridad que el dinero público había adquirido.

Correspondió a la reforma de 1990 realizar un primer ejercicio de organización del financiamiento público. El naciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) lo clasificó a partir de la actividad electoral desplegada por los partidos con base en el número de votos obtenidos para el Congreso: las actividades generales, que ascendía a 10 por ciento de la bolsa anterior y se repartía igualitariamente, por subrogación, es decir, aportaciones de sus representantes populares, y por actividades específicas, orientadas a la capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática.³⁴

En 1993 se produjo la cobertura constitucional de la doble modalidad de financiamiento público, tanto a la actividad permanente de los partidos, como a sus gastos de campaña. La reforma destaca porque introdujo la regulación inicial del financiamiento privado, estableciendo los montos máximos de aportaciones privadas, así como las personas que tendrían prohibidas las contribuciones a los partidos. Derivado de

³⁴ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Pablo Gutiérrez Pablo y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, p. 352.

lo anterior, se dispuso que correspondería al IFE la labor de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para lo cual se le dotó de atribuciones para verificar el respeto a los topes de gastos de campaña, como los límites y las prohibiciones dispuestas al financiamiento privado.³⁵

Aun así, las elecciones presidenciales de 1994 demostraron desigualdad en el reparto de los recursos a los partidos contendientes, ya que el PRI tuvo acceso a 71.4 por ciento del total de los recursos erogados, mientras que PAN y PRD a 17.8 y 6.05 por ciento, respectivamente.³⁶

En 1996 se impulsó decididamente el modelo de financiamiento mixto, público y privado, pero la propia disposición constitucional obligó a que el público fuera preponderante. La bolsa de financiamiento se calculó con una fórmula que incorporaba diversos factores, como el costo mínimo de campaña, el número de diputados y senadores que se elegiría, el número de partidos con representación ante el Congreso y la duración de las campañas. Esos recursos se otorgaron para las actividades ordinarias de carácter permanente de los partidos, pero la propia reforma dispuso de un fondo de igual monto para sufragar los gastos de campaña y de recursos adicionales para reembolsar las actividades específicas de los partidos. Para avanzar en la equidad, se estableció que dicho financiamiento se distribuiría de manera igualitaria en 30 por ciento entre todos los partidos y 70 por ciento adicional de forma proporcional a la última votación obtenida por cada uno en las elecciones de diputados.

El financiamiento privado se ajustó a los montos de los donativos de simpatizantes y se prohibieron las aportaciones anónimas. Todo esto supuso incrementar las atribuciones del IFE en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, lo cual se canalizó a través de una comisión *ad hoc* del CG.

Paralelamente se dispuso que los partidos mantuvieran acceso a la radio y televisión mediante los tiempos que correspondían al Estado

³⁵ Lorenzo Córdova, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, pp. 664-665.

³⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 371-372.

para difundir programas permanentes, especiales y complementarios, así como a *spots* contratados directamente por la autoridad electoral en época de campaña, que se sumaban a aquellos que contrataban los propios partidos.

La reforma electoral de 2007 se orientó a regular los problemas que claramente se habían presentado en las elecciones de 2000 y 2006, y que seguían afectando negativamente la democracia, como el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación. Por ende, tuvo que volver a incidir en el tema del financiamiento, pero se concentró en edificar un nuevo modelo de comunicación política para equilibrar el acceso de los partidos a la radio y televisión.³⁷

En el primer ámbito se rediseñó la fórmula para calcular la bolsa de financiamiento y así evitar que creciera de manera exponencial, vinculando en el cálculo un porcentaje del salario mínimo (65 por ciento del salario vigente en el Distrito Federal) por el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Se determinó que el equivalente a 50 por ciento de esa suma se utilizaría para financiar las campañas electorales presidenciales o 30 por ciento en elecciones intermedias de diputados federales. El monto para actividades específicas se fijó en 3 por ciento del financiamiento ordinario.

En el ámbito del financiamiento privado, la reforma estableció reglas puntuales a las aportaciones de militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Se determinó un porcentaje máximo al conjunto de aportaciones de simpatizantes —sin ser superior a 10 por ciento del tope de gastos de campaña fijada para la última elección presidencial— y a las de carácter individual —sin ser superior al equivalente a 0.05 por ciento de la bolsa global—. Asimismo, se procedió a explicitar las fuentes de financiamiento prohibidas, las cuales incorporaron un amplio abanico de poderes públicos, organismos internacionales, personas físicas y morales.

La reforma continuó el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de la autoridad electoral al crear una unidad técnica para elaborar los dictámenes correspondientes.

³⁷ Véase César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007-2008”, pp. 127 y ss.

En lo concerniente al nuevo modelo de comunicación política, la elección presidencial de 2006 puso al descubierto el acceso indiscriminado de los partidos a la contratación de propaganda política, derivado de los crecientes montos de financiamiento que recibían, la irregular intervención de organismos empresariales en la contratación de campañas negativas, así como la progresiva influencia política adquirida por los medios de comunicación, sin que existieran referentes normativos precisos que las regularan.

En este contexto, la reforma buscó que el factor oneroso no constituyera el criterio que guiara la sobreexposición pública de un conjunto de candidatos en detrimento de los demás, para ello se dispusieron un conjunto de medidas, entre las que destacan:

- a) La modalidad de acceso gratuito y permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y televisión.
- b) Erigió al IFE como autoridad única para la administración de los tiempos que correspondían a los partidos en periodo electoral y no electoral, en elecciones federales y locales, y para asignar los correspondientes a las instituciones electorales federales y estatales.
- c) Prohibió la contratación de propaganda político-electoral a los partidos, los terceros y los poderes públicos.
- d) Estipuló restricciones al contenido de la propaganda electoral.
- e) Definió reglas al contenido y ámbito temporal de la propaganda gubernamental.
- f) Incorporó un régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia y un procedimiento de carácter expedito para pronunciarse sobre las mismas.³⁸

El ajuste amplió la cobertura jurídica de las acciones del IFE dirigidas a profundizar en la *par condicio* en la competencia, al incorporar en el artículo 134 constitucional la obligación de utilizar con imparcialidad

³⁸ *Ibidem*, p. 132.

los recursos públicos a cargo de los poderes públicos.³⁹ A su vez, el Co-pipe mantuvo la prohibición expresa —incorporada desde 1990— de realizar actos dirigidos a generar presión o coacción en el electorado e introdujo como infracción electoral la utilización de programas sociales y recursos del Estado para inducir o coaccionar al electorado a votar en favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Bajo esta renovada arquitectura, el IFE emitió normas reglamentarias sobre la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos durante las elecciones de 2009 y 2012, y prohibió la utilización de dichos recursos para coaccionar el sufragio o condicionar la entrega de recursos provenientes de programas sociales.⁴⁰ No debe extrañar que por la relevancia de estas reglas para la emisión de un sufragio libre, genuino y consciente, las fuerzas políticas las hayan incorporado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) vigente.

Estas reformas, valoradas en conjunto, demuestran la decisión de incrementar la autoridad del IFE para dotarle de las atribuciones necesarias en favor del auspicio de condiciones ambientales, para que los partidos políticos accedieran a la contienda bajo una elemental paridad de condiciones y que los ciudadanos emitieran su voto en un entorno propicio para la expresión auténtica, libre, efectiva y genuina de su voluntad.⁴¹ Entre las responsabilidades que se le otorgaron al IFE se encuentran:

- a) Determinar el monto de financiamiento público a los partidos políticos o coaliciones para que tengan los medios necesarios para competir de manera efectiva.
- b) Ser la instancia pública para administrar y distribuir los tiempos que en materia electoral corresponden al Estado en favor de los partidos políticos y las coaliciones (sin olvidar a las au-

³⁹ En torno a los alcances del renovado artículo 134 constitucional, véase César Astudillo, *ibid.*, pp. 166 y ss.

⁴⁰ Acuerdos CG 39/2009, de 29 de enero; y CG 193/2011 de 27 de junio.

⁴¹ Esto explica las nuevas exigencias que, en su momento, se pusieron bajo la órbita de responsabilidad del IFE. Sobre el particular, César Astudillo, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 11 y ss.

- toridades electorales), para que todos en función de su fuerza electoral puedan socializar su ideario e ideología, y sus planes y propuestas de campaña.
- c) Inhibir la realización de actos anticipados de campaña y pre-campaña para impedir que quienes luchan por la obtención de una candidatura partidista o un puesto de representación popular obtengan ventaja ilícita con respecto a sus competidores.
 - d) Velar que el dinero privado no tenga cabida para contratar propaganda electoral en radio y televisión con el propósito de beneficiar la exposición mediática de un partido, coalición o candidato en perjuicio de los demás.
 - e) Auspiciar que la emisión de propaganda gubernamental por los distintos niveles y órganos de gobierno no incluya promoción personalizada de servidores públicos, disminuyendo los riesgos de que influya indebidamente en las preferencias electorales de los ciudadanos.
 - f) Vigilar que los concesionarios y permisionarios de los medios de comunicación respeten la pauta establecida. Con ello se garantiza que la propaganda político-electoral de los partidos sea adecuadamente difundida.
 - g) Impedir que la propaganda electoral mantenga su difusión cuando se determine que su contenido denigra a instituciones y partidos políticos o que calumnie a las personas y favorecer que, por el contrario, alimente un debate político enriquecedor del sistema democrático.
 - h) Dar seguimiento y posicionarse sobre el tratamiento que los medios de comunicación, principalmente la radio y televisión, confieren a la información político-electoral con el objeto de constatar si despliegan una cobertura plural y equilibrada.
 - i) Auspiciar la transparencia del proceso electoral, privilegiando que los actos preparatorios de elección, la jornada electoral y las actividades posteriores se sometan a la observación nacional e internacional.

Además, la pretensión cada vez más fuerte y evidente de los actores políticos, de que fuera el IFE la instancia encargada de procurar el res-

peto al principio de equidad, en su calidad de eje rector de la evolución democrática, puso nuevas y más sensibles exigencias sobre la institución, haciendo que paulatinamente desplegara una intervención más activa e incisiva en temas tan complejos como significativos para la dinámica del proceso electoral en relación con:

1. El uso de los programas sociales con fines electorales para disuadir el ejercicio parcial de los recursos públicos y la intención de granjearse a través de ellos la adhesión política de los ciudadanos.
2. Impedir la entrada de recursos de procedencia ilícita, sobre todo del narcotráfico, al ámbito de las campañas electorales con el fin de evitar el alto riesgo que supone para el Estado que los grupos del crimen organizado tengan injerencia en la vida pública del país.
3. Posicionarse en torno al manejo que los distintos gobiernos realizan de las policías y procuradurías federal y estatales en las campañas y la jornada electoral, para que no condicionen, inhiban o, en el extremo de los casos, impidan que los electores acudan libremente a ejercer su voto.
4. Pronunciarse sobre la presencia del ejército en zonas donde se presenta un alto nivel de violencia.
5. Ser incisivo con los requerimientos a los que deben conformarse las empresas que realizan encuestas electorales y sondeos de opinión por influencia distorsionada que su actividad pueda generar en las preferencias de los ciudadanos.
6. Intervenir en cuestiones relacionadas con el manejo de mecanismos de comunicación social de las dependencias de gobierno, a efecto de que los mensajes que se difundan no constituyan propaganda electoral prohibida por la Constitución.

Lo anterior evidencia que una preocupación constante al interior de la organización electoral descende de los problemas atípicos, los cuales derivan precisamente de la función de procurar el principio de equidad en la contienda.

CUARTA GENERACIÓN: NACIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Las reformas electorales de 2007 y 2014 han enfatizado la necesidad de modificar el modelo de organización electoral adoptado desde 1946, año en el que se distinguió y se separó el ámbito electoral federal del local, depositando su organización en las autoridades competentes, las cuales dependían de las respectivas secretarías de Gobernación dentro de cada ámbito geográfico.

Hay que recordar que la reforma de 1996 dio un nuevo impulso al esquema previsto medio siglo antes, al establecer en el artículo 116 constitucional las bases de organización de los institutos electorales de las entidades federativas y sentar así las bases de un sistema nacional electoral ampliamente descentralizado, caracterizado por la armónica convivencia de órganos electorales que se distinguen por su competencia específica para organizar sus respectivas elecciones.⁴²

Bajo el argumento de que las instituciones electorales locales carecían de independencia por haberse dejado someter por los ejecutivos estatales, y de que su estructura y burocracia acrecentaban de manera desmedida el costo de las elecciones y democracia mexicana,⁴³ la reforma electoral de 2007 realizó un primer ejercicio de aproximación a la idea de crear una autoridad electoral de carácter nacional, encargada de la organización de los procesos electorales federales, estatales y municipales.

No obstante, ese intento de centralización se quedó a medio camino.⁴⁴ Se asumió una solución intermedia que permitió, según lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, que a solicitud de los institutos electorales locales y mediante convenio de por medio, el IFE se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales.

⁴² David Cienfuegos Salgado, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, p. 7.

⁴³ En torno a los argumentos esgrimidos, es importante acudir a las reflexiones de Luis Carlos Ugalde, “Instituto Nacional de Elecciones” y José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, pp. 259 y ss., y 263 y ss., respectivamente.

⁴⁴ Al respecto, César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 14 y ss.

La reforma de 2014 dio un paso más en la misma dirección. Mantuvo la coexistencia de órganos electorales locales, denominados Organismos Públicos Locales (OPL) con el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), cada uno con capacidades para organizar las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias.⁴⁵

Sin embargo, al erigir al INE como institución de alcance nacional, a través de una competencia originaria sobre los procesos electorales de todo el país, se produjo la exacerbación de ese esquema competencial. Dicha competencia, estipulada nuevamente en el artículo 41 constitucional, le concedió capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, los lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, la observación electoral, los materiales electorales y la fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el modelo precedente, con excepción del padrón y lista de electores. Estos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación.

Las competencias nacionales que corresponden al INE pueden adquirir la condición de competencias delegadas, delegables e indelegables, dependiendo de si corresponden a la Constitución, ley o autoridad electoral, así como autorizar o impedir que otra institución electoral las lleve a cabo. Por ejemplo, lo atinente a capacitación, ubicación de casillas y designación de sus funcionarios de mesas directivas, constituye las competencias delegadas por mandato constitucional en favor de los órganos locales, pero que el INE puede reasumir, tal y como lo ha hecho, en cualquier momento (octavo transitorio);⁴⁶ la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos, en cambio, representa una competencia delegable a los órganos locales, siempre que así

⁴⁵ César Astudillo, “El esquema competencial del nuevo Instituto Nacional Electoral”, *Revista Expresiones. Letras ciudadanas a favor de la Democracia*, pp. 17-21.

⁴⁶ El CG del INE, mediante Acuerdo INE/CG/100/2014 del 14 de julio de 2014, aprobó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la Mesa Directiva, que de conformidad con el artículo octavo transitorio del Decreto de Reforma habían sido delegadas a los OPL.

lo acuerde el CG del INE (artículo 41 apartado B); finalmente, la gestión del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), dirigido a establecer las condiciones de ingreso, permanencia, disciplina, profesionalización de los servidores públicos electorales, tanto del INE como de los órganos electorales estatales, es una competencia indelegable que se deposita en las manos del INE.

El artículo 41 constitucional determina, a su vez, las competencias exclusivas y excluyentes tanto del INE en procesos electorales federales, como de los OPL, tratándose de procesos electorales locales. Así, todo lo concerniente al registro de partidos nacionales, derechos y acceso a prerrogativas de los partidos y candidatos, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos, declaración de validez y entrega de constancias de diputados y senadores, cómputo de la elección presidencial y la educación cívica, esta última y otras más añadidas por la LGIPE con motivo de los comicios federales, son de ejercicio exclusivo del INE. En cambio, idénticas atribuciones, más lo concerniente a educación cívica, resultados preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos, observación electoral, organización de los mecanismos de participación ciudadana y las demás que estipule la LGIPE y las leyes de las entidades federativas con motivo de los comicios estatales, y que no estén expresamente reservadas al INE, serán de ejercicio exclusivo de los OPL (apartado C del artículo 41 constitucional).

La reforma mantuvo la facultad del INE de asumir la organización de elecciones locales mediante convenio, tal y como se previó en 2007, pero con la obligación de que el correspondiente OPL establezca de modo fehaciente las circunstancias de modo, tiempo y lugar que justifiquen una solicitud en ese sentido.

El esquema contempla un rubro competencial adicional del INE sobre los procesos electorales locales, del cual emanan dos tipos de competencias: potestativas o condicionadas y obligatorias o incondicionadas.

Las primeras son potestativas del INE porque se encuentran condicionadas al acuerdo de ocho de sus 11 consejeros electorales y al cumplimiento de los supuestos precisados por la ley. A través de ellas, el INE puede asumir directamente la entera función electoral en un estado o algunas de las actividades que corresponden a los OPL, en sentido contrario, como delegar en ellos sus competencias originarias, reasumir el ejercicio de las mismas en cualquier momento, o ejercer la facultad de atracción sobre cualquier asunto de competencia estatal, siempre que sea trascendente o se requiera para sentar un criterio de interpretación relevante.⁴⁷ Las segundas, en cambio, imponen un mandato directo al INE sin excepción alguna, destacando entre ellas la nueva facultad para que, desde el CG se designen o remuevan al conjunto de consejeros electorales de los OPL.

Bajo la rectoría que el INE ostenta dentro del renovado sistema electoral de carácter nacional, y a través del significado con el que ha interiorizado y asumido el sentido de la nueva normativa, el avance hacia la homologación y estandarización de reglas, procedimientos, prácticas e instituciones a nivel nacional ha seguido su curso.⁴⁸

En esta ruta, la máxima instancia nacional dispuso nuevos parámetros de actuación desde el Reglamento de Elecciones (RE) del INE, mediante los distintos lineamientos, criterios, formatos, directrices y reglas a las que deben ajustarse las decisiones de los OPL en aquellas materias en las que el INE cuenta con esa potestad normativa, pero también a través de una coordinación que, cada vez con mayor injerencia, conduce las relaciones entre él y el conjunto de instituciones electorales locales.⁴⁹



⁴⁷ Estas facultades están reguladas en el RE, aprobado por el CG el 7 de septiembre de 2016, mediante Acuerdo INE/CG661/2016.

⁴⁸ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, “Artículo 41”, pp. 811 y ss.

⁴⁹ Cfr. Sergio Jesús González Muñoz, “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 87 y ss.

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

EL SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

La participación política de los ciudadanos en el sistema democrático se fundamenta en el principio democrático de soberanía popular, el valor superior encarnado por el pluralismo político, y el reconocimiento y garantía efectiva de un conjunto de derechos fundamentales orientados a posibilitar que los ciudadanos tomen parte de los asuntos más relevantes de su país.

En este sentido, los derechos políticos conforman una categoría al interior de aquella más amplia que refiere al conjunto de derechos fundamentales y “son aquellos que confieren a su titular la facultad u oportunidad de participar en los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o a través de sus representantes”.¹ No obstante, este conjunto de derechos no tutela la participación de las personas en cualquier tipo de asuntos públicos, sino que se concreta a proteger aquella que es expresión de los principios, valores y derechos aludidos, ya que permiten que los ciudadanos acudan directamente a tomar una decisión política,

¹ Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al Artículo 35”, p. 854.

a elegir a aquellos en quienes depositará la representación política, o bien, a participar de diversas maneras en la vida democrática del país.²

Como expresa Orozco Henríquez, es necesario distinguir entre los derechos políticos y los político-electorales, ya que unos posibilitan la participación política de las personas “sin hacer uso de la técnica del voto”, mientras que otros “hacen uso de la técnica del voto” en su ejercicio y realización.³

De conformidad con esta inicial clasificación, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, de petición, de réplica, a desempeñar un empleo, cargo o comisión, o el de iniciar leyes conforman el bloque de derechos que, en conjunto, corresponde al ámbito más amplio de los derechos políticos. El derecho a participar en las consultas populares, al sufragio activo y pasivo, en el que recientemente ha encontrado cabida el derecho a una candidatura independiente, el de asociación con fines políticos, a constituir partidos políticos y a afiliarse a un partido forman parte de los derechos que, en conjunto, posibilitan que los ciudadanos participen democráticamente en los asuntos políticos del país a través del voto.

LOS DERECHOS POLÍTICOS

Dentro del concierto de libertades públicas, la libertad de expresión ha adquirido una relevancia significativa al ofrecer la cobertura jurídica para que las personas exterioricen libremente sus ideas, pensamientos y críticas sin ser reconvenidos por ello, salvo cuando dichas expresiones afecten a la moral, la vida privada y los derechos de terceros, cuando en su ejercicio se provoque algún delito o se perturbe el orden público, tal y como lo dispone el artículo 6o. constitucional.⁴

La libertad de expresión otorga la facultad de manifestar convicciones y creencias, procesar los actos de gobierno, adherirse a ellos o

² Miguel Ángel Presno Linera, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, pp. 13 y ss.

³ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 855.

⁴ Sobre la libertad de expresión remitimos a lo que hemos expresado en César Astudillo, “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, p. 6 y ss.

criticarlos, exigir rendición de cuentas, dejarse influir por los mensajes políticos, interactuar con otros sujetos de su entorno, allegarse a información que permita comprender lo que ocurre en el espacio político, filtrar la información proveniente de los medios de comunicación, participar en la dialéctica de las redes sociales y, en definitiva, ejercer un voto consciente, razonado e informado como manifestación primigenia del principio de soberanía depositada en quienes conforman el cuerpo social.⁵

Estamos en presencia de una libertad fundamental que posibilita la interacción de la política con el ciudadano dentro de la esfera pública, porque le permite hacerse de una determinada visión del mundo, configurar un conjunto de creencias personales, exteriorizar el propio pensamiento, proyectar la libertad ideológica y materializar los valores democráticos de la sociedad.

Es, por tanto, una libertad pública incuestionable y, a su vez, el fundamento de otras libertades públicas igualmente relevantes para el orden democrático —de reunión y asociación, a la información, la libertad de imprenta, el derecho a la honra, la dignidad y, como correlato, los derechos de participación política—.⁶ De ahí que se agrupen en un régimen de libertades de amplio alcance y las erija en auténticas libertades de comunicación, sea públicas o sociales.⁷

En el ámbito estrictamente electoral, la libertad de expresión permite socializar mensajes de contenido político; difundir programas, ideologías y plataformas; confrontar ideas y propuestas de campaña; ejercer la crítica hacia los miembros de la clase política y los partidos políticos; debatir en torno a los resultados de la gestión pública; transmitir *spots* con voces o imágenes propagandísticas; enviar información con contenido electoral; entrar en diálogo directo con los candidatos y partidos; y en el otro extremo, posibilita la expresión de las preferencias

⁵ Miguel Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, p. 8.

⁶ El TEPJF ha señalado que la honra y la reputación se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, Jurisprudencia 14/2007. HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 24 y ss.

⁷ José Ramón Polo Sabau, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, pp. 15 y ss.

políticas mediante el ejercicio directo del sufragio. En consecuencia, el ejercicio de la libertad de expresión es robusto, el sistema democrático se enriquece, pero se consolida únicamente en la medida en que logre garantizar el goce efectivo de derechos y libertades políticas. En este sentido, la recíproca implicación entre la libertad de expresión y la democracia es evidente.

Más allá de esta connotación, la libertad de expresión despliega una relevancia fundamental para el régimen democrático en cuanto constituye el presupuesto necesario para la conformación de una opinión pública robusta y vigorosa, elemento basilar del Estado democrático de derecho. A su vez, la opinión pública es la condición inexorable para la edificación del pluralismo político, elemento consustancial del sistema representativo. Ambas proyecciones permiten afirmar que se está delante de una libertad esencial y, a la vez, instrumental del edificio constitucional.⁸

La comunicación política, aquella que se produce entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, se fundamenta en el ejercicio de la libertad de expresión. Las elecciones, en este contexto, representan un instrumento al servicio del principio democrático y que la legitimidad de los comicios depende, en buena medida, del ejercicio de las libertades políticas y de la especial intensidad de su empleo previo al llamado de las urnas. De ahí que sea en el ámbito de las campañas electorales donde el ejercicio de la libertad de expresión se agudiza, ensancha e intensifica para permitir el flujo más amplio de información entre los ciudadanos y los aspirantes a cargos de elección popular, y que el ámbito del debate político-electoral sea de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones, producto de la confrontación política y que adquiera un notable redimensionamiento que contribuya a la discusión de temas de interés público dentro de una sociedad democrática.⁹

Ésta es la relevancia adquirida por la libertad de expresión, la que lleva a reconocerle una dignidad especial dentro del concierto de las

⁸ María Cruz Llamazares Calzadilla, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, pp. 43 y ss.

⁹ Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, pp. 20-21.

libertades fundamentales. No es, por tanto, una libertad más, sino un pilar y fundamento del orden político, en tanto condición necesaria para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, además de un derecho esencial del sistema constitucional, cuyo empleo permite medir la vitalidad y salud del edificio democrático.

Esto conduce a situar a la libertad de expresión en un lugar preponderante dentro del sistema constitucional, lo cual no implica que jerárquicamente sea superior, sino que cuando haya que ponderar la función que desempeña en el contexto democrático o colisione con otros derechos y libertades, se tenga presente su contribución al desarrollo de una sociedad democrática, con el fin de que su contenido no se desnaturalice ni su significado se relativice de forma injustificada.¹⁰

Cabe destacar que la libertad de expresión se potencia a través de los canales de comunicación de masas, en los que los medios de comunicación adquieren una influencia decisiva para descubrir o encubrir información de relevancia pública; minimizar o ensanchar el discurso político; enriquecer o debilitar el debate público. Si bien los medios no constituyen el espacio público, es necesario subrayar que contribuyen a crearlo. Son canales privilegiados para generar una comunicación que permita consolidar corrientes de información y opinión dentro y fuera de las campañas electorales.

Fuera de las campañas, contribuyen a socializar la perspectiva y el posicionamiento de los actores políticos en función de sus premisas ideológicas y plataformas de gobierno. Dentro de las campañas, auspician la generación del debate político, coadyuvan a presentar y dar forma a las agendas político-electorales de los contendientes y, sobre todo, retroalimentan al ciudadano para que pueda desplegar su ejercicio de elección política de forma consciente, informada y razonada.

No obstante, el mayor ensanchamiento de la libre manifestación de las ideas deriva de la irrupción de las redes sociales, las cuales, en opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF):

¹⁰ La Sala Superior del TEPJF ha sostenido una tesis distinta en la sentencia SUP-JDC-393/2005 al subrayar que a la libertad de expresión se le debe reconocer una “posición preferente” frente a otros derechos. Sobre el particular, acúdase a Miguel Carbonell y Luis Octavio Vado Grajales, *Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF*.

son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.¹¹

Por otra parte, el derecho de acceso a la información —reconocido en el mismo artículo 6o. constitucional— confiere la potestad de buscar, recibir y difundir información, y en consonancia con ello, a divulgar ideas de cualquier naturaleza a través de las distintas vías para su difusión.

Implica la obligación del estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, de todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, copiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.¹²

El intercambio de opiniones, la deliberación y la discusión en el espacio público sólo son posibles en un entorno donde las libertades están institucionalizadas y la clase política privilegia la apertura de canales de comunicación con la sociedad, asimismo, los medios de comunicación realizan la función social que les ha sido conferida y los ciudadanos defienden la exigencia de allegarse información pública como precondition para interactuar en el espacio público. En este sentido, las libertades informativas son consustanciales a un entorno democrático, al posibilitar la libre formación de la opinión pública.

Confiere, además, potestad para que los ciudadanos supervisen el funcionamiento de los poderes públicos, ya que “se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno

¹¹ Jurisprudencia 19/2016, LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS, pp. 33-34.

¹² Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García, *Derechos fundamentales*, p. 531.

republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública”.¹³

La información, cuyo acceso se protege, permite que el ciudadano tome de una diversidad de fuentes informativas para que a través de ellas se arribe a una información veraz, objetiva, equilibrada, plural, equitativa y oportuna sobre el quehacer gubernamental, en concordancia con la pluralidad que se expresa dentro de la propia sociedad. Dicha heterogeneidad política y social se convierte en catalizadora de una opinión pública informada y vigorosa que patentiza la vigencia efectiva del pluralismo ideológico, valor indiscutible de la democracia, y que reafirma el acceso a una fuente de información que, por ser pública, atañe a todos por igual.

Por ello, no se justifica que desde el poder se pretenda limitar el número de medios de comunicación para difundir las ideas, ya que

el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas, y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que deben existir en el país, como si paternalmente pudiese controlar la cantidad y calidad de la difusión de las ideas.¹⁴

Por el contrario, el Estado debe reprimir toda conducta orientada a obstaculizar el libre desarrollo de los conductos a través de los cuales la sociedad se vuelve más democrática.

El principio constitucional de que toda información en posesión de los poderes y las instituciones públicas, así como las personas privadas, siempre que reciban o ejerzan recursos públicos, tiene connotación

¹³ Jurisprudencia P./J. 54/2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL, p. 743.

¹⁴ Tesis 532. RADIODIFUSORAS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, p. 493.

de pública, genera que todas ellos adquieran la condición de sujetos obligados. En este sentido, las autoridades del Estado se encuentran obligadas a dar la máxima divulgación a la información que generan y ensanchar las opciones para que sea accesible, incluso para quienes no acrediten su interés o utilidad, lo cual conduce, a su vez, a que sean extremadamente escrupulosos al momento de documentar todos los actos a través de los que ejerzan sus atribuciones.

Para la tutela de este derecho, el ordenamiento constitucional ha establecido la creación de instituciones especializadas y mecanismos de revisión, así como archivos especializados, esquemas sancionadores y la publicación de oficio de cierto tipo de información, sin dejar de advertir que además de los institutos de transparencia y acceso a la información, en tanto órganos garantes, se acompañan de los tribunales federales cuando es necesario ejercer un control de constitucionalidad en relación con el contenido y alcances del respectivo derecho.¹⁵

El principio de publicidad encuentra dos limitaciones en la información que se considera reservada y en aquella que se cataloga como confidencial. Es reservada aquella que podría conducir a un perjuicio al interés público o a la seguridad nacional. No obstante, hay ocasiones en las cuales la difusión de cierta información es de tal relevancia que podría producir “mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación” y es cuando debe privilegiarse “la transparencia y difusión de la información respectiva”.¹⁶ Es confidencial aquella cuyos bienes jurídicos protegidos conduce a que únicamente sea accesible para su titular, o bien su representante legal. Los datos personales, la información sobre la vida privada y el secreto bancario, fiduciario, fiscal, industrial y comercial serían algunos de ellos.

¹⁵ Tesis 2ª. XIX/2016. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, p. 1371.

¹⁶ Tesis P./J. 45/2007. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN, p. 991.

El derecho de petición permite que las personas puedan solicitar algo de las instituciones públicas, siempre que lo hagan por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Asimismo, obliga a que los poderes públicos den contestación en breve término y por escrito a quien la haya formulado, lo cual configura el derecho a recibir una respuesta.¹⁷ En este sentido, es la facultad que permite la interacción entre las personas y los poderes públicos, lo cual posibilita que se acerquen a la dinámica estatal para colmar su inquietud de conocer algo de ella o para la defensa de sus intereses, lo característico de un Estado y una sociedad democrática.

En cambio, el derecho de petición en materia política se reserva a los ciudadanos de la República y adquiere ciertas especificidades, sobre todo en el contexto de los procesos electorales, donde “todos los días y horas son hábiles”, lo cual conduce a responder con base en las circunstancias de cada caso, pero de manera expedita.¹⁸ En este ámbito se ha reconocido que los partidos políticos pueden realizar peticiones “por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales”, pero también que se encuentran obligados a responder porque hay disposiciones que equiparan “a los institutos políticos con las autoridades del Estado”.¹⁹

Si un ciudadano ejerce su derecho de petición, la autoridad a la que se dirige “tiene la obligación de darle respuesta congruente, clara y fehaciente sobre la pretensión deducida y notificarla al solicitante”; si del análisis de la misma se advierte “que la solicitud no reúne los requisitos constitucionales para responder a la pretensión, en forma fundada y motivada, debe informarse tal situación al peticionario, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión y dotar de contenido al derecho humano de petición”.²⁰ Además, si quien solicita algo “señala domicilio para oír y recibir notificaciones, la autoridad o el partido político, en su

¹⁷ Tesis XXI.1o.P.A. J/27. DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS, p. 2167.

¹⁸ Jurisprudencia 32/2010. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN “BREVE TÉRMINO” ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO, pp. 16-17.

¹⁹ Jurisprudencia 31/2013. DERECHO DE PETICIÓN. LA RESPONSABLE, DEBE INFORMAR AL PETICIONARIO CUANDO CONSIDERE QUE SU SOLICITUD NO REÚNE REQUISITOS CONSTITUCIONALES, pp. 34-35.

²⁰ Jurisprudencia 26/2002. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, pp. 25-26, y Jurisprudencia 5/2008. PETICIÓN. EL

caso, debe notificarle personalmente, en ese lugar, la respuesta recaída a su petición, con lo cual se garantiza la posibilidad real de que tenga conocimiento del pronunciamiento respectivo”.²¹

En cuanto a la forma de hacer operativo este derecho, para que satisfaga lo que su contenido protege, se deben realizar las siguientes acciones:

a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de fondo de manera efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado, salvaguardando el debido proceso, la seguridad jurídica y certeza del peticionario, y d) su comunicación al interesado. El cumplimiento de lo anterior lleva al pleno respeto y materialización del derecho de petición.²²

Este derecho cuenta con una cercanía notable con el de acceso a la información, cuando la petición se dirige a obtener ciertos documentos. Sin embargo, existen notables diferencias entre ellos. Una consiste en la cuestión del órgano garante, que para uno son los tribunales de la federación, mientras que para otro las instituciones de acceso a la información.

El derecho de réplica, rectificación o respuesta se reconoció como fundamental en la reforma constitucional-electoral de noviembre de 2007. Constituye una potestad conferida a las personas para que puedan acceder a la rectificación de una información que difunda situaciones, hechos o datos considerados inexactos, falsos o sin sustento alguno a través de algún medio de comunicación, y que le produzcan una afectación o agravio directo.²³

DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES, pp. 42-43.

²¹ Jurisprudencia 2/2013. PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. LA RESPUESTA SE DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE EN EL DOMICILIO SEÑALADO POR EL PETICIONARIO, pp. 12-13.

²² Tesis XV/2016. DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN y Tesis XV/2016. DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN, pp. 79-80.

²³ Tesis XXII/2013. DERECHO DE RÉPLICA. NO LE CORRESPONDE RESTITUIR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 97-98.

Es un derecho que se incardina en el concierto de las libertades informativas que permiten y, de hecho, auspician la circulación de mayor cantidad de información, pero sin sobrepasar ciertos límites, entre los que destaca el respeto a la vida privada, intimidad, reputación y dignidad de las personas.²⁴ Es así porque la difusión de informaciones inexactas o agraviantes por cualquier medio, pero especialmente a través de los medios de comunicación social, puede contribuir a la generación de una opinión pública deformada. En este sentido, el ejercicio de la réplica se encuentra orientado a corregir la deformación de la información para que ante su falta de veracidad inicial se pueda difundir la que se considera verdadera.

En consecuencia, cualquier persona podrá acudir al medio de comunicación por el que se difundió la información y requerirle la correspondiente rectificación con la obligación de aquél de publicarla “gratuitamente por el órgano de difusión que generó el perjuicio. En ese tenor, quien con motivo de una publicación considere afectados sus derechos, debe acudir previamente ante el responsable de la misma, para procurar, mediante la autocomposición, hacer efectivo el derecho de réplica a través de la aclaración correspondiente”.²⁵

El derecho de réplica adquiere una connotación especial en el contexto de la información política o electoral que presenten los medios de comunicación en el ámbito comicial, ante la dimensión del principio de equidad.²⁶ Esto conduce a que en la cobertura y difusión de las actividades proselitistas de los partidos políticos y sus candidatos, los medios de comunicación propicien un tratamiento equitativo en el acceso a los diferentes espacios y formatos informativos (entrevistas, reportajes, etcétera) y auspicien, a su vez, que la información difundida sea veraz, objetiva, completa, oportuna, plural y equitativa.

²⁴ Tesis XXXIII/2013. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, pp. 103-104.

²⁵ Tesis XXXIV/2012. DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL AFECTADO DEBE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE EL RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN, pp. 37-38.

²⁶ Alejandro Madrazo Lajous, *Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral*, pp. 33 y ss.

El derecho de réplica, en este sentido, permite que ante la difusión de información errónea y equivocada contenida en la propaganda electoral, o en alguna nota informativa, comentario, imputación, alusión, juicio de valor, quien se sienta afectado por considerar que se han deformado en su perjuicio hechos o situaciones referentes a sus actividades o a su vida, tenga la oportunidad de aclararla inmediatamente ante los efectos negativos que ello pudiera generar en el desarrollo de la contienda electoral. Para atajar esos efectos, la réplica en materia electoral se tutela mediante el procedimiento especial sancionador, “porque debe resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su *expeditéz* se justifica por la brevedad de los plazos del proceso electoral”.²⁷

El derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión, representa uno reubicado en la fracción VI del artículo 35 constitucional, por reforma de 2012. Constituye un derecho que no se vincula con el de ser elegido en elecciones por medio del sufragio popular, sino con la expectativa de ser designado para ocupar una responsabilidad pública, cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley.

La posibilidad de participar en los asuntos públicos del Estado se garantiza mediante este derecho, ya que el orden democrático debe posibilitar que los ciudadanos contribuyan en la dirección política, económica, social y cultural del país a través de la postulación a cargos de elección popular, por un lado, y por el otro, mediante el acceso a las funciones públicas del propio país mediante un acto de designación.

El derecho a ocupar un cargo público debe privilegiar, en todo momento, al derecho y al principio de igualdad que imponen condiciones generales para que las personas puedan acceder a dicho cargo.²⁸ Ello no obsta para que, de conformidad con la naturaleza de cada responsabilidad, se puedan establecer requisitos específicos compatibles con el perfil idóneo en cada puesto,

²⁷ Jurisprudencia 13/2013. DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, pp. 35-36.

²⁸ Fernando Silva García, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos. Criterios Esenciales*, p. 480.

para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —Constitución—, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad.²⁹

Lo que sí se prohíbe es el establecimiento de tratos diferenciados orientados a beneficiar a unos en perjuicio de otros. Por ello, la Constitución “impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos”.³⁰

El derecho de iniciar leyes se incorporó al orden constitucional a través de la reforma de 2012. La fracción VII del artículo 35 estatuye el respectivo derecho a favor de la ciudadanía. Ello trae, dentro de nuestra democracia representativa, importantes instituciones de la democracia participativa con el objeto de abrir una nueva posibilidad para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos del Estado, de manera directa y no solamente a través de la representación popular, en el entendido de que los asuntos públicos, por el hecho de serlo, nos atañen a todos por igual.

En efecto, previo a esta reforma, el derecho de iniciativa correspondía a los representantes populares; en el ámbito administrativo al presidente de la República y a los gobernadores, en el de leyes federales y locales, respectivamente; en la vertiente legislativa, a los representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales

²⁹ Jurisprudencia P. /J. 123/2005. ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD, p. 1874.

³⁰ *Ibidem*.

en cuanto a leyes federales, y de estos últimos también en el ámbito de las leyes locales.

El derecho de iniciativa popular encuentra una primera delimitación al destacar que se reconoce a quienes tengan ciudadanía, es decir, los nacionales que cumplan con los requisitos del artículo 34 constitucional. Una segunda deriva del artículo 71 constitucional, el cual confiere este derecho a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, a 0.13 por ciento de la lista nominal de electores, que le corresponde validar a la autoridad electoral. No es, en este sentido, un derecho que para hacerse valer con resultados concretos requiera ejercerse individualmente, sino que presupone la conjunción de voluntades de un amplio número de personas, toda vez que si no se llega al umbral solicitado, la iniciativa no podrá consolidarse por incumplimiento de un requisito formal.

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Los derechos fundamentales de carácter político-electoral reconocidos en el bloque de constitucionalidad —a votar, ser votado, de asociación, constitución de un partido, afiliación política y consulta popular— “tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática”.³¹

La representación política propia de cualquier democracia tiene en el sufragio el derecho fundamental que la permite y la hace propicia, y a su vez, el derecho al sufragio tiene en la representación el bien jurídico protegido que lo caracteriza y lo define.³² Existe, en este sentido, una recíproca imbricación entre democracia, pluralismo, representación y sufragio.

³¹ Jurisprudencia 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, pp. 27 y 28.

³² La participación política como derecho fundamental se encuentra en Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, pp. 42 y ss.; Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, pp. 54 y ss; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, p. 57.

El derecho al sufragio constituye el presupuesto necesario para la efectividad del principio democrático que atribuye la titularidad de la soberanía al pueblo y representa, además, el atributo que hace posible la democracia como forma de gobierno, la república como principio de temporalidad en el ejercicio del poder y la representación política como mecanismo de efectividad en la toma de decisiones.

En este sentido es natural reconocerle una doble dimensión, como derecho subjetivo y principio objetivo.³³ El derecho de voto se erige en una facultad amparada por el ordenamiento constitucional que permite participar políticamente o abstenerse de hacerlo, pero se proyecta también como un principio basilar de cualquier Estado asentado en la democracia constitucional, al hacer posible el pluralismo político, poner a salvo los derechos de las minorías y coadyuvar a la formación de la voluntad general.³⁴

El sufragio se proyecta en dos vertientes esenciales que, por un lado, otorgan a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares, lo que comúnmente se conoce como derecho a votar y, por el otro, el derecho a ser elegible a los cargos de representación popular, esto es, a ser votado.

Se ha sostenido, y con razón, que ambas dimensiones son dos caras de una misma moneda. Al efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido que

el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos”, [...] y cuya “afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.³⁵

³³ Sobre la doble dimensión de los derechos fundamentales véase Dieter Grimm, “¿Retorno a la comprensión liberal de los derechos fundamentales?”, pp. 155 y ss. Sobre la doble dimensión del derecho al sufragio véase Manuel Aragón, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, pp. 170-171.

³⁴ Sobre los fines y funciones constitucionalmente relevantes de los partidos políticos acúdase a Miguel Pérez-Moneo, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, pp. 29 y ss.

³⁵ Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, pp. 26-27.

No obsta para destacar que cada vertiente goza de una especificidad que justifica su estudio por separado.

El derecho al sufragio activo, en el contexto de las democracias modernas, otorga una facultad para que sus titulares, que son los ciudadanos, acudan a votar en elecciones populares a quienes habrán de representarlos en el seno de las instituciones representativas.

Es importante subrayar que esta facultad de votar incorpora la libertad de abstenerse de hacerlo, lo que abre la posibilidad de que quien no desee participar en una elección acuda a su casilla y vote en blanco, anule su voto o vote por algún candidato no registrado. Ello no habrá de representar ninguna repercusión, ya que con independencia de que el artículo 38 fracción I de la Constitución establezca la suspensión por un año de los derechos ciudadanos, en realidad no existe disposición alguna que precise la manera de imponer dicha sanción.

Ahora bien, para que se reconozca el derecho a votar hay que ostentar previamente la condición de ciudadano, la cual se obtiene cuando se cumple con los requisitos señalados en el artículo 34 constitucional: poseer nacionalidad mexicana, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. La configuración legal que corresponde al legislador ha incorporado nuevos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio activo. De esta manera, se necesita también cumplir con la obligación de registrarse en el Registro Federal de Electores (RFE) y obtener la correspondiente credencial para votar por parte del INE. Si la autoridad electoral le niega a un ciudadano la expedición de su credencial sin causa justificada, se produciría una vulneración al derecho de voto, ya que sin ella no podría concurrir a votar en las elecciones.³⁶

El orden constitucional establece el conjunto de cargos de representación popular que están sujetos al voto popular. En un modelo de Estado federal como el nuestro, el voto puede ejercerse para elegir cargos del ámbito federal, como la Presidencia de la República o las diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión; así como a representantes del ámbito estatal y local, como las gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales.

³⁶ Jurisprudencia 16/2008. CREDENCIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICIÓN, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGREDE EL DERECHO AL VOTO, pp. 19-20.

Cabe destacar que, por definición, el derecho al voto se otorga a los nacionales que residen en el país, ya que al encontrarse dentro del ámbito geográfico nacional resienten las decisiones tomadas por sus representantes. Sin embargo, la reforma electoral de 1996 dio un primer paso para hacer viable esta dimensión del sufragio activo, pero no sería sino la reforma del Cofipe de 2005, que vendría a redefinir el alcance del sufragio, ampliándolo a todos aquellos connacionales con residencia en el extranjero.

Así se abrió la posibilidad de que los mexicanos que no residan en el país pudieran ejercer su derecho al sufragio para definir la titularidad del Poder Ejecutivo de la Federación.³⁷ La reciente reforma de 2014 amplió los cargos de elección por los que se puede votar desde el exterior, incluyendo a los senadores de la República, a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de gobierno de la Ciudad de México, cuando lo determinen las correspondientes constituciones.

La Constitución define el tipo de sufragio al que dispensa su protección. En este sentido, determina cuatro cualidades del voto: universal, libre, secreto y directo. El voto universal significa que para conferir este derecho se deberá prescindir de cualquier circunstancia de índole personal, social, política, económica o cultural, que tenga por objeto acotar el número de personas a quienes se les reconoce este derecho. Así que se prohíbe que el ejercicio del voto se obstaculice por cuestiones de raza, origen étnico, color de la piel, religión, ideología política, condición social, posición económica, entre otros.

El voto libre se refiere a que se debe mantener al margen cualquier tipo de coacción, amenaza, condicionamiento, intimidación, presión o injerencia externa que vulnere la libertad de las personas y la genuina manifestación de su sufragio, en el sentido de que refleje la verdadera voluntad del elector. En buena medida, la libertad del voto se protege a través de su condición de secrecía, la cual consiste en poder emitirlo con la seguridad de no ser conocido por cualquier persona distinta al votante, ya que un ciudadano podría tener reticencias a votar como desea, si supiera que es posible conocer el sentido de su decisión. En este sentido, no se trata de que no pueda conocerse por quién votó, si

³⁷ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, p. 95 y ss.

la misma persona decide manifestarlo; se trata de que no existe modo de saberlo si no es por su voluntad.

Por otra parte, el voto directo busca garantizar la inmediatez del sufragio, lo cual impide que la decisión del elector se mediatice y exprese a través de intermediarios, mandatarios u apoderados, con el propósito de asegurar la plena coincidencia entre la voluntad política del elector y el sentido de su voto, evitando sus potenciales distorsiones.³⁸ No debe perderse de vista que el derecho de voto, en su dimensión social u objetiva, representa un elemento esencial para la democracia de cualquier país, al ser una de las maneras en que los ciudadanos participan políticamente en los asuntos de su comunidad.

El derecho al sufragio pasivo es la facultad individual a ser elegible para los cargos públicos. Manuel Aragón subraya que esta acepción inicial es insuficiente, puesto que puede darse la circunstancia de que alguien tenga las cualidades para ser elegible y aun así no pueda ejercer el derecho porque no se le reconoce la posibilidad de presentar su candidatura. Según Aragón, esta vertiente del sufragio se compone de dos derechos específicos que acompañan a su definición, “entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos”.³⁹

La ampliación conceptual es significativa y conduce a un análisis más detenido sobre los componentes actuales de la noción del derecho al sufragio pasivo. Es evidente que los dos derechos individualizados constituyen un referente importante en la construcción de un concepto más robusto y coherente con el desarrollo de los derechos de participación política, porque el derecho a ser elegible protege la facultad de postulación a una candidatura basada en la idoneidad de la persona, a partir del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, y no ubicarse en ningún supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad. En cambio, el derecho a presentarse como candidato otorga facultad para concurrir a la competencia electoral a través de una postulación propia o independiente, o bien, a través de la obtención de una candidatura producto de la intermediación de un partido político, de con-

³⁸ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 866.

³⁹ *Ibidem*, p. 111.

formidad con los procesos de selección regulados por su respectivo estatuto, se esté o no afiliado al mismo.⁴⁰

Si bien la postulación a un cargo de elección popular permite participar en un proceso interno de un partido político o coalición, no da “derecho a contender simultáneamente en diferentes partidos, pues ello implica la posibilidad de que el ciudadano pueda obtener más de una candidatura para el mismo cargo, no obstante que en términos de la referida ley electoral, solo se autoriza que el ciudadano pueda ser postulado como candidato por diversos partidos políticos cuando se trate de coaliciones”.⁴¹ Incluso, en el supuesto de que una persona se encuentre en el ejercicio de un cargo de elección popular, “no impide que pueda registrarse como candidato para contender por otro cargo de esa naturaleza, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el que fue electo, siempre que se separe dentro del término legalmente exigido”.⁴²

La dimensión pasiva de este derecho, en su específica vinculación con los cargos de elección popular comprende, además, el derecho a ser registrado, el derecho a ser votado, el derecho a acceder y desempeñar el cargo, y el derecho a permanecer en él.⁴³

El derecho a ser registrado a un cargo de elección es consecuencia lógica e inmediata tanto del derecho a ser elegible como del derecho a presentarse como candidato; así, mientras el derecho a la candidatura otorga la facultad de ser postulado por iniciativa propia o luego de un proceso de selección interna de un partido, el derecho a ser registrado constituye la facultad de presentarse ante la autoridad electoral para formalizar la candidatura, el cual

⁴⁰ Fernández Segado nos recuerda que las candidaturas vienen a ser la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al sufragio pasivo pueda realmente ejercerse. Francisco Fernández Segado, “Las candidaturas electorales”, p. 339.

⁴¹ Jurisprudencia 24/2011. DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO), pp. 24-25.

⁴² Jurisprudencia 2/2010. DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA), pp. 24-25.

⁴³ Véase Manuel Aragón, “X. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”.

tiene la característica de ser un acto constitutivo de derechos y obligaciones, porque precisamente a partir de su celebración se crean consecuencias jurídicas en materia electoral. Así el registro se constituye como el momento jurídico-procesal en el cual se materializa el derecho de una persona, tanto a participar en un proceso electoral determinado a través de una candidatura, como a tener acceso a las prerrogativas, así como a las obligaciones específicas inherentes.⁴⁴

La diferencia específica es que el derecho a una candidatura es oponible, en caso de controversia, ante el partido político, mientras que el derecho al registro se controvierte en un acto de autoridad.

El derecho a ser votado, por su parte, es el derecho más cercano a la connotación generalizada del derecho al voto pasivo, cuyo contenido garantiza el ser votado en las elecciones, pero que también ofrece su cobertura en un momento previo que se despliega en el derecho de participar en la campaña electoral y en uno posterior, que es el derecho a ser proclamado de conformidad con los votos obtenidos.⁴⁵

El derecho al acceso y desempeño del cargo consiste en ocupar el cargo público que la ciudadanía ha definido mediante el ejercicio de su voto, lo cual establece la adecuada identidad entre electores y elegidos, y garantiza que el desempeño del cargo y las funciones que le son inherentes durante el periodo del encargo se confíen a aquellos que han sido legitimados a través del principio de la mayoría.⁴⁶

Finalmente, el derecho de permanecer en el cargo representa el ensanchamiento actual de la vertiente en comento, partiendo de la consideración de que el derecho no es un fin en sí mismo, sino un vehículo para alcanzar fines constitucionales de la máxima relevancia, como la debida integración de los órganos representativos, lo que se alcanza cuando los elegidos acceden al cargo, desempeñan las funciones que

⁴⁴ Jurisprudencia 21/2016. DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS, pp. 45-46.

⁴⁵ Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. PP. 26-27.

⁴⁶ Jurisprudencia 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, pp. 17-19.

le son inherentes y se mantienen en su función representativa por el tiempo que dure su mandato.

Este desarrollo del derecho evoca la consecuencia lógica de todos los demás, pues resultaría un contrasentido que, tras ser postulado y votado, se accediera al cargo público sin la garantía de permanecer en él durante todo el periodo para el que resultó electo. Mantiene tanto una doble vocación que garantiza la permanencia en el cargo sin interferencias ilegítimas, como la debida integración de los órganos representativos.⁴⁷

El derecho a ocupar un cargo público concluye cuando se tienen las condiciones propicias para acceder a él y ejercer la función pública correspondiente.

Sin embargo, este derecho no comprende otros aspectos que no sean con-naturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.⁴⁸

Después de este breve recorrido, se puede observar que el derecho al sufragio ha ampliado su objeto de tutela y que, en consecuencia, debe ser sometido a revisión a efecto de integrar los contenidos y la eficacia

⁴⁷ El TEPJF ha sostenido que el valor perseguido con las elecciones consiste en que los representantes electos asuman el cargo para el que fueron propuestos y desarrollen su cometido, esto es, les confiere el derecho a “ocuparlo, por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo”. Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. pp. 26-27. Sobre este desarrollo en la jurisprudencia del TEPJF, véase Manuel González Oropeza, “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno”, p. 82.

⁴⁸ Jurisprudencia 34/2013. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, pp. 36-38.

que ha adquirido, producto de los diversos desarrollos teóricos y jurisprudenciales. Éste se concibe como el derecho a ser elegible, a postularse o ser postulado como candidato, a ser registrado, votado en las elecciones, y a acceder, desempeñar el cargo y permanecer en éste hasta su debida conclusión.

En nuestro país, desde 2012 se admite la libre postulación de los ciudadanos en las elecciones, algo que es ampliamente conocido como el derecho a una candidatura independiente, lo cual abre el debate sobre esa peculiar “nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político”.⁴⁹

Lo anterior permite señalar que se ha configurado una nueva manifestación del derecho a ser votado, pero que ha adquirido la fuerza necesaria para conformar, así sea embrionariamente, el derecho a una candidatura independiente o de libre postulación, que en el contexto de las democracias representativas está llamado a convivir con el derecho a ser postulado por un partido político, lo que a su vez puede exigir la pertenencia del ciudadano al partido, es decir, su condición de afiliado, o bien, admitir la postulación sin necesidad de militancia previa.

Como fenómeno relativamente reciente dentro del ordenamiento constitucional, la problemática de las candidaturas independientes, en tanto manifestaciones de un derecho fundamental de participación política, exigen una interpretación que facilite su ejercicio y, en consecuencia, que sean sometidas al menor número de restricciones para hacer efectiva la participación directa de los ciudadanos en la democracia.

Ante un escenario que ha dejado poco espacio a la participación política de los ciudadanos, las candidaturas independientes han venido a constituir una especie de resurgimiento de la democracia y representación política, bajo formas de participación en la que los ciudadanos acceden a la toma de decisiones políticas de manera más intensa y directa.

⁴⁹ Raúl Gustavo Ferreyra, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, p. 7.

Previo a la reforma de 2012, el ejercicio del derecho al sufragio pasivo se encontraba en una paradoja, ya que la exclusividad de la nominación de candidatos por los partidos políticos supeditaba su ejercicio a la condición de estar afiliados a ellos para poder ser postulado o, en caso de no estarlo, a la circunstancia de ser nominados exclusivamente por un partido y la consecuente prohibición de acceder a los cargos de representación popular por la vía independiente, introduciendo un trato dispar ante un estatus de ciudadanía que debía traducirse en exactas posibilidades de ejercicio del mismo derecho político.⁵⁰

La exigencia de la postulación, previo filtro de los partidos políticos, generaba que el acceso al derecho político-electoral se sometiera a un conjunto de condicionamientos, tales como la adopción de los principios ideológicos del partido, los programas, plataformas y programas de gobierno, construyendo a los interesados a ceñirse de forma directa o indirecta —de conformidad con su condición de afiliado— al cumplimiento de los estatutos partidistas, con lo cual el acceso a la candidatura suponía una merma en el ejercicio de otros derechos fundamentales de participación política, como la libertad ideológica que permite postularse bajo valores, principios, creencias y convicciones propias; la libertad de expresión en una sociedad democrática, o el ejercicio del derecho de asociación que, en una de sus vertientes, protege el derecho a no afiliarse a ningún partido, como presupuesto elemental para una actuación institucional independiente.

En ese tenor, el sentido de igualdad en el contexto del derecho a postularse y obtener una candidatura, condujo al Estado a no someter a los derechos políticos a limitaciones injustificadas, ni establecer diferencias arbitrarias entre los ciudadanos de conformidad con su estatus de afiliado o no afiliado a un partido político, ni interponer obstáculos insuperables a su ejercicio y, en cambio, a proveer las condiciones necesarias para un tratamiento equitativo entre los tipos de candidaturas con independencia de su procedencia.

⁵⁰ El influjo del principio de igualdad como criterio en favor de la eliminación de distinciones entre las candidaturas independientes y las partidistas se encuentra en Manuel Aragón, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, p. 197, y Raúl Gustavo Ferrera, *op. cit.*, p. 7.

El solo hecho de permitir las candidaturas sin partido eliminó la exigencia de afiliación y la obligación de postulación por el mismo, haciendo del alistamiento una libertad y dejando a salvo los demás derechos que se ven condicionados con la pertenencia o el patronazgo de un partido.

Los derechos políticos son de base constitucional y configuración legal, lo cual abre la posibilidad a que la ley delimite las condiciones de su ejercicio y a considerar que

la candidatura independiente no se adquiere *ipso jure*, automáticamente, por ministerio de ley, o por la sola intención o manifestación unilateral de la persona que pretende ser registrada, sino que, para adquirir esa calidad y tener los derechos y deberes correspondientes, se requiere de un acto jurídico de la autoridad electoral, por el cual, previo a la verificación de los requisitos que establece la ley, se otorgue la posibilidad de participar en la contienda respectiva.⁵¹

El derecho de asociación es base de la participación en el espacio público y en una sociedad democrática, asimismo, confiere a los ciudadanos la potestad de expresar libremente su voluntad de pertenecer a una agrupación, asociación o sociedad; o la de articular voluntades junto con otras personas para participar en la creación de “una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección”, lo que “implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes”.⁵² Lo anterior confiere a las personas facultades para constituir asociaciones, agrupaciones y otras formas asociativas, afiliarse libremente a las ya constituidas, mantenerse dentro de ellas, desafiliarse y, también, el derecho a no asociarse a ninguna.

El derecho de asociación política encuentra sustento en el artículo 35 fracción III de la Constitución, que indica como prerrogativa ciudadana asociarse individual y libremente para participar pacíficamente en los asuntos políticos del país. El artículo 9 del mismo ordenamiento

⁵¹ Jurisprudencia 21/2016. REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS.

⁵² Tesis 1a. LIV/2010. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS, p. 927.

agrega que no podrá coartarse el derecho de asociarse pacíficamente con fines lícitos, pero concede exclusivamente a los ciudadanos de la República el derecho de tomar parte en los asuntos políticos del país.

Las características adquiridas por el derecho de asociación, en este ámbito, han ido progresivamente configurando el derecho a constituir un partido político y el derecho de afiliación política.

El primero permite que un conjunto de ciudadanos una sus voluntades y esfuerzos para crear un nuevo partido político, agrupación o asociación de esta misma naturaleza, bajo los requisitos previstos por las leyes electorales, con el propósito de promover el nacimiento de una entidad de interés público, orientada a fungir de instancia de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, y promover su participación en la vida democrática del país.

Dado que es de la máxima relevancia que la dirección política del país se encuentre en manos de nacionales, se ha establecido que sólo los ciudadanos de la República pueden tener reconocido este derecho. Su ejercicio, por su parte, estipula que el acto de asociación proceda de manera individual, no grupal, con el fin de evitar que los cuerpos gremiales utilicen la infraestructura organizacional con la que ya cuentan para constituir un partido político. Por ello, en la última reforma constitucional en la materia de 2014, se incluyó en el artículo 41 la prohibición de que organizaciones gremiales intervengan en la creación de partidos.

La interpretación constitucional enfatiza la autodeterminación:

la voluntad de asociarse manifestada por los ciudadanos constituye un requisito esencial para la formación de un partido político. Así, cuando el número necesario de ciudadanos manifiesta la voluntad de constituirse en partido político; se identifican como residentes de la demarcación respectiva, aportan su nombre, clave de credencial de elector y copia de la misma, firman en el documento respectivo y de ello da fe un fedatario público, se puede considerar jurídicamente satisfecho este requisito.⁵³

⁵³ Tesis VI/2008. DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA), pp. 56-57.

Cuando se solicita el registro de un nuevo partido político se presenta la concurrencia de un conjunto de derechos, “ya que la solicitud es en sí, el ejercicio del derecho de petición, y la eventual concesión es el ejercicio del de asociación. Dicha concurrencia no hace depender un derecho de otro, ya que los dos se encuentran en el mismo plano constitucional”.⁵⁴

El derecho de afiliación política goza, igualmente, de una especificidad que a través de la interpretación constitucional le ha venido asignando un contenido normativo determinado, que la ha ido separando del derecho de asociación con fines políticos,

ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y 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 —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.⁵⁵

⁵⁴ Tesis XXVIII/2016. DERECHOS POLÍTICOS DE PETICIÓN Y ASOCIACIÓN. SU EJERCICIO ES CONCURRENTENTE CUANDO SE SOLICITA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO, p. 83.

⁵⁵ Jurisprudencia 24/2002. DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES, pp. 19-20.

Es evidente que estamos ante un derecho que ejerce su influjo en un momento ulterior al de la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, posibilitando que los ciudadanos puedan ingresar a las filas de los partidos existentes para realizar labores políticas que mantengan y confirmen su pertenencia, así como que ejerzan los derechos que les corresponden en su interior. Sin embargo, también tutela el derecho a dejar de pertenecer a uno. Al efecto,

cuando un ciudadano ejerce su derecho de separarse del partido político, exteriorizando por los medios idóneos su voluntad de dejar de formar parte de un instituto político, a través de la renuncia, la dimisión a la militancia surte efectos desde el momento de su presentación ante el partido político de que se trate, sin necesidad de que sea aceptada material o formalmente por parte del instituto político; lo anterior es así, debido a que la renuncia entraña la manifestación libre, unilateral y espontánea de la voluntad o deseo de apartarse de la calidad de militante a un determinado ente político.⁵⁶

La reforma electoral de noviembre de 2007 señala primordialmente que el acto de adhesión a los partidos se produzca de manera libre, espontánea e individual, prohibiendo expresamente cualquier ejercicio de afiliación corporativa, “es decir, que sea el resultado de la expresión de la voluntad efectiva del ciudadano o la ciudadana sin algún tipo de presión o coacción que le obligue a manifestar una situación opuesta a la de su voluntad”,⁵⁷ porque constituiría un contrasentido que el ciudadano ejerciera sus derechos de participación democrática a partir de actos de coacción y no mediante una convicción impulsada libremente.

El derecho a participar en las consultas populares se incorporó al ordenamiento constitucional mediante la adición de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, en la reforma de 2012. Confiere a los ciudadanos la potestad de votar en las consultas populares que sean convocadas por el presidente de la República, 33 por ciento de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o aquellas que sean impulsadas por

⁵⁶ Tesis XXVI/2016. AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU REPRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO, pp. 55-56.

⁵⁷ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 871.

los propios ciudadanos, siempre que así lo haya decidido 2 por ciento de las personas registradas en la lista nominal de electores.

Compartimos la opinión de Jesús Orozco Henríquez, quien contextualiza el significado de esta prerrogativa:

aun cuando las democracias modernas, por sus dimensiones, requieren ser representativas, es decir, basarse en el principio de la representación política para el ejercicio de la función pública, cada vez es más común que las mismas se vean complementadas con mecanismos de democracia participativa o semidirecta, como ocurre con el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la revocatoria de mandato o el cabildo abierto. De hecho, una democracia integral requiere del complemento tanto de instituciones de democracia representativa como de instrumentos o mecanismos de democracia participativa o semidirecta.⁵⁸

En este sentido, se está frente a un derecho profundamente democrático porque permite que la ciudadanía tome una decisión directa sobre los temas de trascendencia nacional, o que sean sometidos a su consideración. La mayoría de las veces no se logra el acuerdo al interior de la representación nacional, ya que produce un alto grado de polarización y división política, o bien, los que son susceptibles de causar algún efecto de alto impacto social y que, en ese sentido, requieren del acuerdo o consentimiento directo de la sociedad.

No obstante, por disposición constitucional escapan a la posibilidad de la consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios republicano, representativo, democrático, laico, federal y de autonomía local estipulados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; lo concerniente a los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas. Dichas materias son demasiado genéricas y, en su interpretación, la Suprema Corte de Justicia no ha permitido el desarrollo de este derecho político, ya que

⁵⁸ *Ibidem*, p. 875.

ha sido demasiado restrictiva y ha ensanchado las prohibiciones en lugar de “buscar [cómo sí] hacer efectivo el acceso a la consulta”.⁵⁹

La Constitución es abundante en la reglamentación del ejercicio de la consulta popular. Señala que la convocatoria del Ejecutivo y Legislativo deberá ser validada por el voto mayoritario de las cámaras de Diputados y Senadores. La revisión de la conformidad constitucional de la materia de la consulta corresponderá a la SCJN, mientras que la verificación del número de apoyos ciudadanos requeridos para el impulso popular de la consulta será responsabilidad del INE, que a su vez, dado el ejercicio del sufragio que se involucra en esta forma de participación democrática, será el instituto encargado de organizar el ejercicio —el mismo día de las elecciones federales— y de difundir los resultados obtenidos. El resultado de la consulta solamente será vinculatorio para los poderes públicos y las instituciones competentes cuando la participación ciudadana supere 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.



⁵⁹ José Ramón Cossío Díaz, “Evolución e involución de los Derechos Humanos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia”, p. 568.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema representativo mexicano, al igual que el común de las democracias occidentales, se funda en la existencia de organizaciones de ciudadanos que, en ejercicio de sus derechos de asociación con propósitos electorales, se han agrupado alrededor de una ideología común, con el propósito de constituir puentes de acceso ciudadano a los poderes públicos del Estado. Esas organizaciones que se encuentran diseminadas en todo el territorio nacional, bajo una organización estable y permanente, adquieren la denominación de partidos políticos. Es importante destacar que si bien son las más conocidas, no son las únicas formas asociativas con fines político-electorales que se reconocen en el país.¹

En 1977, se advirtió que las condiciones históricas, políticas y sociales del momento y la exigencia de abrir el sistema político —basado en la existencia de un partido hegemónico— volvía impostergable la definición de bases constitucionales para crear y fortalecer enseguida un sistema de partidos que lograra sembrar la semilla del pluralismo político como paso esencial para transitar hacia la democracia. Acaso por ello, una de las finalidades principales de la reforma política de 1977 fue precisamente la constitucionalización del régimen jurídico de los partidos

¹ José de Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, p. 586.

políticos con el fin de reconocerlos como entidades de interés público y naturalizarlos en el “paisaje constitucional” para que fueran objeto de protección y fomento, y para que paulatinamente se les dotara de recursos para así “ampliar el espacio de su representación y darles carta plena de legitimidad pública”.²

Desde entonces, el conjunto de partidos políticos impulsados por dicha reforma se ubicó rápidamente en los distintos extremos de la polarización ideológica, propiciando una oferta política más fidedigna a las preferencias e intereses de una sociedad más plural y heterogénea, comenzando así a desarrollar sus funciones básicas orientadas a servir de “eslabón intermedio necesario”³ para promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; contribuir al proceso de formación de la voluntad política mediante la integración de los órganos de representación; canalizar las demandas e intereses de la sociedad; administrar los gobiernos surgidos de sus filas; dominar las elecciones mediante el monopolio de las candidaturas, y ejercer progresivamente una influencia determinante dentro de ambos extremos de la democracia representativa y todas las esferas de la vida social.⁴

De esta manera comenzó la construcción del papel de los partidos políticos al interior del sistema representativo mexicano, hasta convertirse en actores “inevitables” o “endémicos” de la democracia,⁵ a la cual contribuyó el hecho de que de 1946 a 2012, prácticamente conta-

² Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 82.

³ Dieter Grimm, “Los partidos políticos”, p. 389.

⁴ Sobre las funciones de los partidos, véase Flavia Freidenberg, “Partidos políticos”, pp. 838 y ss.; Daniel Zovatto (coord.), “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, p. 138. En relación con el dominio que ejercen en la actualidad, Ramón Luis Soriano Díaz, “El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad”, pp. 265 y ss.

⁵ James Bryce, *Modern Democracies*, p. 119, afirmaba que “los partidos son inevitables: no ha existido ningún país libre sin ellos; y nadie ha mostrado cómo podría funcionar el gobierno representativo sin ellos”, y S. C. Stokes, “Political Parties and Democracy”, p. 245, más recientemente señalaba que los partidos son “endémicos a la democracia, una parte inevitable de la democracia”.

ron con el monopolio las candidaturas a puestos de elección popular y, consecuentemente, de la entera representación política.⁶

Uno de los rasgos característicos del régimen de partidos consistió en que, derivado del modelo federal de Estado, la competencia para regular lo concerniente a los partidos políticos nacionales se otorgó al Congreso de la Unión, al que correspondió definir sus modalidades de participación en las elecciones federales, estatales y municipales, a las cuales acudían por el hecho de tener un registro nacional, sin que, en contrasentido, los partidos políticos locales tuvieran reconocida la posibilidad de participar a escala nacional. En cambio, lo relativo a los partidos políticos locales y su intervención en las respectivas elecciones se dejó a la potestad legislativa de cada entidad federativa. En este sentido, el régimen jurídico de los partidos se encontraba en una constelación de 33 legislaciones: una federal, 31 estatales y la del entonces Distrito Federal.⁷

Este régimen evolucionó y en 1996 se establecieron relevantes bases constitucionales que deberían ser retomadas por las constituciones y leyes de los estados, en relación con los partidos políticos nacionales, una vez obtenido su reconocimiento estatal o con respecto a los que hubieran obtenido su registro en dichas entidades. En este ámbito, se dispuso que los partidos recibieran financiamiento público, tanto para sus actividades ordinarias como de campaña, de manera equitativa dentro de un conjunto de reglas encaminadas a determinar los topes de gastos de campaña, los límites a las aportaciones de sus simpatizantes y las reglas para la fiscalización de dichos recursos. Asimismo, se garantizó su derecho a acceder a los medios de comunicación social, con base en el artículo 116, fracción IV de la Constitución.

La reforma electoral de 2007 agregó nuevos postulados al régimen jurídico de los partidos políticos nacionales y locales en lo relativo a las modalidades de acceso a la radio y televisión, así como al tiempo que les correspondía y las reglas para su distribución entre los mismos, de acuerdo con el artículo 41, fracción II.⁸ También introdujo la obli-

⁶ María Marván y Fabiola Navarro, “Comentario al artículo 41”, p. 162.

⁷ José de Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas Baca, *op. cit.*, p. 589.

⁸ César Astudillo, “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, p. 29.

gación de que la creación de los partidos se derive del ejercicio libre e individual de los ciudadanos, mediante el ejercicio de sus derechos de asociación y afiliación, prohibiendo la intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, agrupaciones con objeto social diferente a la creación de partidos y de cualquier tipo de afiliación corporativa.⁹

Sin embargo, la reforma electoral de 2014 vino a modificar el federalismo existente en torno a la regulación jurídica de los partidos políticos. En la lógica centralizadora y unificadora que impulsó este último cambio, se procedió a facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general orientada a distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, con base en el artículo 73, fracción XXIX-U. El artículo 2o. transitorio de dicha reforma enlistó las bases esenciales que debería contener la ley general de los partidos políticos nacionales y locales:

- Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales.
- Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria.
- Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática, así como la transparencia en el uso de los recursos.
- Los contenidos mínimos de sus documentos básicos.
- Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.
- El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones totales, parciales y flexibles.
- El sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

⁹ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 820.

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se expidió el 23 de mayo de 2014 con el propósito de reglamentar las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, y distribuir las competencias en la materia, en las que todo lo atinente a la constitución, pérdida de registro, liquidación, derechos, obligaciones, organización y democracia interna, régimen de coaliciones, fiscalización, justicia intrapartidaria y sanciones fue objeto de reparto entre la federación y las entidades federativas —de acuerdo con el artículo 1o. de la LGPP—, lo cual mantuvo la capacidad de las legislaturas de los estados para interiorizar y reglamentar dichas disposiciones, pero dentro de un ámbito en el que su libertad configurativa descendió notablemente y su discrecionalidad se encontró altamente delimitada.

En una inicial distinción competencial entre el INE y los OPL en relación con los partidos políticos, el artículo 7 de la LGPP determinó que al instituto le corresponde llevar a cabo el registro de los partidos políticos nacionales y tener a su cargo el libro de registro de los partidos políticos locales; el reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal; la organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten; la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos a nivel nacional, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal y local. Por otro lado, el artículo 9o. de la misma ley indica que a los OPL, en cambio, les compete el registro de los partidos políticos locales y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas, así como el reconocimiento de sus derechos, la garantía de sus prerrogativas.

Es importante indicar que todos los estados, sin excepción, reconocen a los partidos políticos nacionales como organizaciones políticas con el derecho a participar en los procesos electorales estatales, siempre que concluyan el trámite de acreditación y reconocimiento ante las correspondientes autoridades electorales del estado en los términos que precisa cada una de las legislaciones electorales.¹⁰ A través de este procedimiento, los partidos nacionales se transforman en partidos es-

¹⁰ *Ibidem*, p. 820.

tatales sujetos a un régimen jurídico distinto a aquel mediante el que obtuvieron su constitución y registro, porque tanto en sus derechos, obligaciones y prerrogativas deben ceñirse a lo dispuesto en la legislación estatal.

REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN, REGISTRO Y ACREDITACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Tomando en cuenta que los partidos políticos son agrupaciones cuyo estatus les permite gozar de una serie de derechos y prerrogativas de forma permanente, el acceso a dicha condición se reserva a aquellas organizaciones que hayan cumplido con un conjunto de requisitos para su constitución y registro.

El análisis de dichos requisitos permite determinar cuán fácil o difícil resulta conformar un partido político para participar activamente en los procesos de renovación de los poderes públicos. Al efecto, es necesario advertir que la LGPP y las correspondientes legislaciones locales regulan tanto el procedimiento de constitución de los partidos, como el de su reconocimiento legal. Ambos son muy cercanos y se implican recíprocamente. Son rutinas sucesivas en las que es necesario acreditar que una determinada organización de ciudadanos satisface las exigencias establecidas en la ley y, enseguida, una vez que los mismos se han validado, se puede acudir al acto formal de registro, que es el que propiamente permite obtener y utilizar la denominación de partido político y, consecuentemente, acceder a sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El inicio del procedimiento requiere la notificación de la intención de constituir un partido político ante el INE o el OPL correspondiente. Previa a la reforma, tanto a nivel federal como en la mayoría de legislaciones locales, se establecía un periodo de tiempo, como la modalidad más utilizada, o unas fechas concretas para ello, algunas de las cuales eran tajantes al advertir que no se daría trámite a la solicitud de registro durante el año en que se desarrollaran las elecciones ordinarias. La LGPP en el artículo 11 dispone que dicha notificación deberá realizarse en un plazo determinado que abarca de enero del año siguiente al de la elección presidencial, para el caso de los que aspiren a convertirse en

partidos nacionales, y en el mismo mes del año siguiente al de la elección de gobernador o jefe de gobierno de la Ciudad de México, en caso de registro local. Con ello, en los hechos se ha producido una limitación en el derecho a constituir partidos políticos, ya que, de conformidad con esta disposición, constituye una potestad que sólo puede solicitarse cada seis años, lo cual contrasta abiertamente con los derechos de asociación y afiliación en materia política garantizados por la Constitución.

Las organizaciones de ciudadanos, dentro del trámite de su constitución y registro como partido, deben acreditar que cuentan con los documentos básicos exigidos por las leyes electorales, los cuales consisten en una declaración de principios y, en congruencia, con un programa de acción, además de los estatutos que norman sus actividades, mismos que serán aprobados por los afiliados en las distintas asambleas realizadas al efecto.

Enseguida, se requiere la acreditación de un número mínimo de afiliados. En el ámbito de los partidos políticos nacionales es necesario que cuenten con tres mil militantes en al menos 20 entidades federativas, o bien, que tengan 300 militantes en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, todos ellos con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso. De esta manera, se requiere que el número total de sus militantes en el país sea lo correspondiente a 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

En el ámbito de las entidades se produjo la homologación de este requisito, ya que existían entidades que pedían cierto porcentaje de la lista o el padrón electoral, y los que, en cambio, fijaban un número mínimo de afiliados. El artículo 10 de la LGPP obliga a que quienes deseen conformar un partido local a contar con un número total de sus militantes en la entidad que no sea inferior a 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, así como tener militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, quienes deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones.

Según los artículos 12 y 13 de la LGPP se requiere, además, la realización de asambleas de carácter territorial, de conformidad con la geografía político-electoral, y asambleas generales que regularmente deben desarrollarse en el ámbito nacional o estatal. Para los partidos nacionales es necesaria la celebración de asambleas en por lo menos 20 entidades federativas o 200 distritos electorales. En los estados, se solicita la celebración de una asamblea, en por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda.

A nivel federal es obligatorio celebrar una asamblea nacional y en los estados es requisito la realización de una asamblea estatal constitutiva en la que, entre otras actividades, se deberán aprobar las correspondientes declaraciones de principios, programas de acción y estatutos. En su realización, es común que se disponga la presencia de funcionarios electorales del INE y de los OPL para certificar su validez y el cumplimiento de los requisitos de ley.

REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Una vez que las agrupaciones de ciudadanos han realizado los actos estipulados por la ley para la constitución del partido político, procede el registro formal ante la autoridad electoral correspondiente.

Para el efecto, la solicitud formal de registro deberá presentarse por escrito ante la respectiva autoridad electoral, según lo establece el artículo 15 de la LGPP. En función de que ese registro debe producirse con un tiempo suficiente para que los nuevos partidos puedan ser conocidos por los ciudadanos y participar en los procesos electorales inmediatos, la ley determina que dicho documento se presente en enero del año anterior al de la siguiente elección, acompañado de la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o alcaldías en la Ciudad de México, según sea el caso, y las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o alcaldías, según corresponda, y la de su asamblea nacional o local constitutiva.

Tanto el INE como los OPL deberán proceder a verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en la ley, y a formular el proyecto de dictamen correspondiente, el cual será sometido a la consideración y aprobación del correspondiente CG. De ser procedente, se expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. La presentación de una solicitud de registro como partido político

impone el deber de la autoridad electoral administrativa competente de comunicar al representante de la organización solicitante una respuesta, lo anterior, en cumplimiento de la obligación general de respetar, proteger y garantizar los derechos políticos de petición y asociación de la parte interesada. En efecto, el hecho de que la ley secundaria disponga que sólo se recibirán las solicitudes que cumplan con los requisitos para constituirse como partido político, en modo alguno exime a la autoridad de emitir una respuesta fundada y motivada, al tratarse de una obligación de índole constitucional cuyo cumplimiento procede aun ante la falta de previsión legislativa, a fin de impedir que se coloque a la parte peticionaria en una situación de indefensión.¹¹

La resolución se deberá publicar en el *Diario Oficial de la Federación* o en la *Gaceta Oficial* de la entidad federativa que corresponda. La pretensión de homologar este ámbito ha llevado a determinar que el registro de los partidos políticos, según el artículo 19 de la LGPP, habrá de surtir sus efectos constitutivos a partir del primer día de julio del año previo al de la elección. Como lo ha precisado el TEPJF:

se debe observar la garantía de audiencia en los procedimientos de registro de partidos o agrupaciones políticas, para lo cual, una vez verificada la documentación presentada, las autoridades electorales deben prevenir o dar vista a los solicitantes con las inconsistencias o irregularidades formales que se encuentren, a fin de conceder, en términos razonables, la oportunidad de que se subsanen o desvirtúen las respectivas observaciones. Lo anterior, a fin de implementar las medidas apropiadas y efectivas que lleven a su máxima dimensión el derecho fundamental de libre asociación política.¹²

¹¹ Tesis XXXVI/2016. REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. A SU SOLICITUD DEBE RECAER UNA RESPUESTA FUNDADA Y MOTIVADA, p. 129-130.

¹² Jurisprudencia 3/2013. REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA, pp. 3 y 14.

En su modalidad de institución rectora del modelo de organización electoral, el INE tiene a su cargo el libro de registro de los partidos políticos locales, en el cual se asentará, entre otras cosas, la denominación del partido político, el emblema y color o colores que lo caractericen, la fecha de su constitución, sus documentos básicos, los integrantes de su dirigencia, su domicilio legal, y su padrón de afiliados, de acuerdo con el artículo 17 de la LGPP.

REQUISITOS PARA LA ACREDITACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN ELECCIONES ESTATALES

Los partidos políticos nacionales se encuentran vinculados a un régimen jurídico especial que les garantiza constitucionalmente su derecho a participar en las elecciones federales, federativas y municipales.

La legislación general regula, entre otras cosas, las exigencias para la constitución y registro de partidos, reconoce sus derechos y obligaciones, otorga prerrogativas y dispone las modalidades de participación en las elecciones federales, las condiciones de pérdida de su condición de partido, así como la liquidación y retorno de sus bienes al Estado mexicano. Sin embargo, se encuentran igualmente sujetos a la legislación electoral de las entidades federativas, las cuales reconocen sin excepción a los partidos políticos nacionales el derecho a participar en los procesos electorales estatales y municipales siempre que pasen por un trámite de acreditación o reconocimiento ante las autoridades electorales del estado. Cuando esto sucede, el régimen electoral de cada entidad les confiere también un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas, identificando, igualmente, las modalidades específicas para la pérdida de su acreditación y las condiciones para la solicitud de una nueva.

En función de lo anterior, los partidos políticos nacionales se someten a la legislación general en todo lo relativo a los procesos electorales para la Presidencia de la República, diputaciones y senadurías, y a la legislación estatal para la competencia por las gubernaturas, las diputaciones locales y los ayuntamientos. Adquieren, por tanto, la doble condición de partidos nacionales y estatales.

Entre los requisitos que se establecen para acreditar a los partidos políticos nacionales, gran parte de los estados solicita la constancia de registro vigente expedida por el INE. Algunos requieren presentar copia certificada de sus documentos básicos, mientras que otros piden que en la solicitud se establezca el domicilio que el partido habrá de tener en la respectiva entidad federativa.

Todos, sin excepción, piden acreditar la estructura orgánica del partido en el estado, es decir, la conformación del Consejo Directivo u organismo equivalente, para lo cual adjuntarán las copias certificadas de los documentos en que consten las respectivas designaciones.

Con el objeto de racionalizar el procedimiento, una cantidad importante de legislaciones establece un plazo o una fecha específica para la presentación de la solicitud de acreditación. En su mayoría, dicho plazo es previo al inicio del proceso electoral local. Algunas estipulan un tiempo bastante considerable, con posibilidad de que la solicitud se haga desde agosto del año anterior al de las elecciones ordinarias, mientras que otras permiten que sea en la proximidad del inicio formal del proceso electoral.

Por lo regular, los consejos generales están obligados a resolver en torno a la solicitud de acreditación dentro de un plazo determinado que, en caso de distintas legislaciones, no pasa de 30 días naturales siguientes a la fecha de su presentación, la cual, de ser procedente, surte efectos de manera inmediata.

DOCUMENTOS BÁSICOS

Desde las leyes electorales federales de 1973, 1977, 1987 y con mayor fuerza a partir de la vigencia del Cofipe de 1990, se normalizó que toda organización con intención de constituirse en partido político tendría que presentar un conjunto de documentos básicos dirigidos, fundamentalmente, a expresar los principios ideológicos con los que se identifican las políticas de gobierno y comprometerse a llevar a cabo las normas que habrán de regir su vida interna en caso de triunfar en los

comicios . Se institucionalizó, de esta forma, la exigencia de presentar una declaración de principios, un programa de acción y sus estatutos.¹³

Los artículos 1o. y 35 de la LGPP indican que se ha mantenido esta obligación para los partidos políticos nacionales y estatales, además, se ha procedido a estandarizar sus directrices bajo la previsión de que representen los contenidos mínimos que dichos documentos básicos deben contener, lo cual abre la posibilidad, así sea acotada, de que el legislador estatal pueda incorporar requisitos adicionales.

Toda declaración de principios debe estipular la obligación de observar la Constitución, así como de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que el partido postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o que lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros, así como rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o ministros de los cultos de cualquier religión, de asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias, y de las personas a las que la ley prohíbe financiar a los partidos políticos. Asimismo, el compromiso de conducir sus actividades por medios pacíficos y democráticos, y la obligación de promover la participación política equitativa entre hombres y mujeres, lo anterior según el artículo 37 de la LGPP.

Con respecto al contenido del programa de acción de los partidos, el artículo 38 de la ley estipula que deberá contener las medidas para alcanzar sus objetivos, proponer políticas públicas, formar ideológica y políticamente a sus militantes, y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

En torno a los estatutos, artículo 39, se conviene que debe establecer la denominación, emblema y color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos, los cuales deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales; los procedimientos de afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como los derechos y obligaciones de sus militantes; la estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político, las normas y procedimientos

¹³ Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, p. 416.

democráticos para la integración y renovación de sus órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; las normas y procedimientos para la postulación democrática de sus candidatos; la obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción; la obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán; las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas para garantizar los derechos de los militantes; así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones y las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario al interior del partido, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la respectiva resolución.

DERECHOS, OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS

Los partidos políticos son entidades excepcionales dentro del ordenamiento jurídico mexicano porque el Estado se ha comprometido con ellos mediante el otorgamiento de un conjunto de prerrogativas para que estén en condiciones de cumplir adecuadamente con su función constitucional.

No obstante, no sólo tienen prerrogativas. A partir del momento de su registro o acreditación, según corresponda, adquieren un conjunto de derechos y obligaciones que actúan en calidad de potestades de las que pueden disfrutar y deberes que inexorablemente tienen que cumplir.

El artículo 23 de la LGPP establece los derechos y obligaciones de los partidos nacionales y estatales. De manera extendida aparecen como derechos: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; intervenir en las elecciones federales, estatales y municipales, según proceda; gozar de atribuciones para regular su vida interna

y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes; acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público estipulado a nivel federal y en cada una de las entidades federativas; organizar sus procesos internos para la selección y postulación de candidatos en las elecciones; formar coaliciones, frentes y fusiones, las cuales deberán ser aprobadas por los órganos de dirección que establezcan sus respectivos estatutos; tener la propiedad, posesión y administración de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno; tener acceso a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral; nombrar a sus representantes ante los órganos del INE o de los OPL; suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, entre otros que puedan reconocer las leyes.

En relación con las obligaciones, coinciden en que deberán 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; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de los derechos o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; mantener el mínimo de militantes requeridos en las respectivas leyes de partidos para su constitución y registro; ostentarse con su denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.

Además contar, según lo indica el artículo 25, con domicilio social para sus órganos internos; editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico; rechazar cualquier apoyo económico, político o propagandístico proveniente de

extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias, y de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos; publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate; permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del INE facultados para ello, o de los OPL cuando se encuentren delegadas estas facultades, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran con respecto a sus ingresos y egresos; comunicar al INE o a los OPL, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político; 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; aplicar su financiamiento exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas, así como de utilizar símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; elaborar y entregar los informes de origen y uso de los recursos provenientes del financiamiento público o privado; cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, así como las demás obligaciones derivadas de las respectivas leyes electorales.

PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Derivado de la naturaleza que la Constitución confiere a los partidos políticos como entidades de interés público y, sobre todo, de la función constitucional que les asigna para que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y hagan posible el acceso de los ciudadanos al

ejercicio del poder público, desde 1977 el Estado mexicano se ha comprometido con ellos mediante un conjunto de prerrogativas permanentes que se justifican en el hecho de que su actividad no se circunscribe exclusivamente a participar en las elecciones, sino que están obligados a desarrollar actividades dirigidas a potenciar la participación política de los ciudadanos.¹⁴

Las prerrogativas, en este sentido, constituyen una especie de privilegios que desde los presupuestos públicos se confieren a los partidos, para que puedan desarrollar actividades políticas de manera permanente y actividades electorales cada vez que se organicen comicios.

En este ámbito, como en los demás que se han analizado, el artículo 26 de la LGPP ha procedido a realizar un ejercicio de homologación de las prerrogativas que se confieren a los partidos políticos en el ámbito federal y estatal. De esta manera, se contempla su acceso gratuito a la radio y la televisión, su participación en el financiamiento público, la vinculación a un régimen fiscal especial y el uso gratuito de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales corresponde al INE en el contexto del modelo de comunicación político-electoral que introdujo la reforma electoral de noviembre de 2007, de tal manera que lo concerniente a dicha prerrogativa en el ámbito federal y estatal se realizará en los términos establecidos en la Constitución, la LGIPE y la LGPP.¹⁵

En relación con el financiamiento de los partidos, existe una directriz que dispone que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y que el mismo habrá de destinarse a tres rubros en concreto: al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a los gastos derivados de los procesos electorales y aquellos para actividades específicas como entidades de interés público.

Para el cálculo de la bolsa de financiamiento anual a los partidos, tanto el INE como los OPL deberán multiplicar el número total

¹⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

¹⁵ Ahondamos sobre el tiempo que corresponde a los partidos en el capítulo segundo y el noveno de esta obra. En torno a dicha reforma, acúdase a César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 130 y ss.

de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según corresponda, por 65 por ciento del anterior salario mínimo diario, hoy Unidad de Medida y Actualización (UMA), vigente para la Ciudad de México, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el que se encuentre vigente en la región de la respectiva entidad federativa para el caso de los partidos políticos locales. Esta bolsa se distribuirá entre los partidos políticos en 30 por ciento de manera igualitaria y 60 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, según el artículo 41, base II de la Constitución.

Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos 2 por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de actividades específicas vinculadas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales. Deberán destinar anualmente 3 por ciento de dicho financiamiento para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En el año en que se celebren elecciones generales a nivel federal y estatal, según el 51 de la LGPP, los partidos políticos nacionales y locales tendrán derecho al financiamiento para gastos de campaña en un monto equivalente a 50 por ciento del financiamiento público que para sus actividades ordinarias permanentes les corresponda en ese año. En el año de elecciones intermedias, en las que solamente se renueve la Cámara de Diputados federal o los congresos de las entidades federativas, el monto del financiamiento para gastos de campaña será el equivalente a 30 por ciento del financiamiento público ordinario.

En relación con el financiamiento privado, el artículo 53 indica que los partidos se encuentran habilitados para recibir financiamiento proveniente de su militancia y sus simpatizantes, de fuentes de autofinanciamiento y de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. La legislación se detiene a determinar a las personas físicas y morales que están impedidos para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, sea en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona.

Es igualmente enfática en señalar los límites anuales a los que se sujetará el financiamiento privado, en responsabilizar a los partidos de la contabilidad de sus ingresos y de someterse al sistema de contabilidad en línea dispuesto por el INE en cumplimiento de sus facultades de fiscalización a nivel nacional.

El régimen fiscal especial, por su parte, según el artículo 66 de la LGPP, permite a los partidos no ser sujetos de determinados impuestos y derechos, como los relacionados con las rifas y sorteos que celebren, los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, y no enterar el Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hayan adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.

En cuanto al uso de franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, el artículo 70 les brinda la oportunidad de enviar correspondencia partidista sin que les suponga erogación económica alguna.

OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La reforma electoral 2007-2008 abrió un importante capítulo para establecer obligaciones específicas de los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información.¹⁶

El entorno legislativo retomó así los criterios destacados que en la materia había adoptado el TEPJF, los cuales desde años atrás habían subrayado la obligación de los partidos de respetar el derecho a la información, al indicar que

la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna. En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales

¹⁶ Véase Salvador Olimpo Nava Gomar, “Transparencia, elecciones y partidos”, pp. 246 y ss.

promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, como la relativa a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigencias.¹⁷

Precisamente por ello, la trascendencia de dar cobertura legislativa a este régimen de transparencia se constata al advertir que a través de la ventana que abren dichas obligaciones, los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a información sobre los partidos políticos a través de solicitudes dirigidas a la correspondiente institución electoral.

La LGPP ha establecido un conjunto de prescripciones en esta materia, las cuales deben entenderse como obligatorias para los partidos políticos, pero también como complementarias de las demás que pueda disponer la correspondiente legislación en materia de transparencia.

Enfatiza el hecho de que las instituciones electorales dejaron de ser las garantes del derecho de acceso a la información en posesión de los partidos políticos, tal y como ocurría con la reforma electoral de 2007. Esto es así debido a que la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero de 2014 estatuyó a los partidos políticos como sujetos obligados directos ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y ante los respectivos organismos autónomos garantes en materia de transparencia de las entidades federativas.¹⁸

La LGPP considera información pública de los partidos políticos a sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; el padrón de sus militantes, el cual deberá contener exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia; el directorio de sus órganos nacionales, estatales,

¹⁷ Jurisprudencia 13/2011. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO, pp. 22-24.

¹⁸ Véase Sergio López Ayllón y Issa Luna Pla, “Comentario al artículo 6º. Transparencia, elecciones y partidos”, pp. 514 y ss.

municipales o de la Ciudad de México y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de sus órganos directivos, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función o cargo que desempeñe dentro o fuera de éste; los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios; las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el INE o los OPL; los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen 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, en cualquier modalidad, a sus órganos directivos, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones.

De acuerdo con el artículo 30, se consideran en este rubro, igualmente, los informes que estén obligados a entregar a la autoridad electoral, el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; los resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas, así como su debido cumplimiento; las sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso, así como su forma de acatarla; las resoluciones dictadas por sus órganos de control interno y las relativas a la garantía de los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento; los nombres de sus representantes ante los órganos del instituto; el listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico del partido político; el dictamen y resolución que la institución electoral haya aprobado con respecto a los informes que haya presentado, entre otros establecidos en las respectivas leyes aplicables en materia de transparencia.

Los partidos se encuentran obligados a publicar en su página electrónica, como mínimo, la información de oficio apenas referida, lo que permite que sin mediar solicitud esté expuesta al escrutinio público, y a contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos. Toda la información que proporcionen al INE y los OPL, o que éstos generen con respecto a los mismos, se considerará pública por regla general y sólo se podrá reservar de manera excepcional.

Solamente se considerará reservada, como lo indican los artículos 29 y 31 de la LGPP, la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos, la correspondiente a sus estrategias políticas, la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus militantes, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. No se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados.

PÉRDIDA DE REGISTRO Y LIQUIDACIÓN

De la misma manera como la legislación es escrupulosa al establecer los requisitos para el nacimiento y reconocimiento legal de los partidos políticos, lo es para determinar las causas por las cuales se pierde el registro y se deja de tener dicha condición, con la consecuente pérdida de sus derechos, prerrogativas, patrimonio y personalidad jurídica.

En este sentido, la LGPP contempla un listado de causas homogéneas de pérdida de registro de los partidos a nivel federal y local. La inicial consiste en que el partido no participe en un proceso electoral ordinario. Esta regla ha modificado el haz de posibilidades existentes en las entidades previo a la reforma de 2014, en la que las legislaciones establecían previsiones distintas. Baja California Sur requería, por ejemplo, no participar en dos procesos electorales ordinarios y conse-

cutivos; Campeche, en cuando menos 14 distritos electorales uninominales; en Colima, el supuesto se actualizaba cuando un partido no participaba en dos procesos consecutivos para gobernador o cuando menos 50 por ciento para diputados locales y ayuntamientos; en Sinaloa, al no registrar candidatos a presidentes municipales o fórmulas de candidatos a regidores y síndico procurador en la mitad más uno de los municipios del estado; en Zacatecas, por no participar con candidatos en cuando menos 13 distritos uninominales, así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinominal, o que no hubieran registrado planillas para ayuntamiento en por lo menos 30 municipios.

No obtener un porcentaje de votación mínimo en los comicios en que participen también conduce a la pérdida del registro. En específico, el hecho de no haber obtenido en la elección ordinaria inmediata anterior, compitiendo sólo o coaligado, por lo menos 3 por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputaciones, senadurías o Presidencia de la República, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados al Congreso y los titulares de las alcaldías de la Ciudad de México, tratándose de un partido político local.

Este porcentaje vino a modificar el que se solicitaba de manera general en el régimen anterior, extendido a nivel federal y en buena parte de las entidades federativas, que era de 2 por ciento de la votación, aun cuando había estados con un porcentaje menor. En Colima, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán, por ejemplo, era de 1.5 por ciento de la votación. En otros, era mayor, como en Baja California, Baja California Sur y Zacatecas, de 2.5 por ciento. En el extremo contrario se encontraban Guerrero, Morelos, Querétaro y Tlaxcala, que subían el porcentaje a 3 por ciento, y Jalisco era el estado con el porcentaje más alto: 3.5 por ciento de la votación.

Otras causas de pérdida del registro, según el artículo 94 de la LGPP, son; haber dejado de cumplir los requisitos para obtener el registro; el incumplimiento grave y sistemático, a juicio del INE o de los OPL, de las obligaciones que les impone la normatividad electoral; haber sido disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y haberse fusionado con otro partido político.

El abanico de supuestos de pérdida existentes en las entidades federativas previo a la reforma de 2014 era amplio: en Chiapas, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Yucatán y Veracruz se contemplaba como causal el aceptar apoyo de organizaciones extranjeras, instituciones religiosas o entidades políticas; en Baja California Sur y Durango se establecía una hipótesis cercana, como el recibir financiamiento o propaganda de organismos extranjeros; en Baja California Sur, Durango y Querétaro, se perdía el registro por permitir financiamiento público de entidades públicas distintas a las permitidas; en San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, por impedir que los candidatos que hayan obtenido un triunfo, se presentaran a desempeñar sus cargos; en Baja California Sur, Durango, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz, por la falta de difusión de la plataforma electoral; en Hidalgo, por la infracción a los acuerdos de la institución electoral; Nuevo León contemplaba el incumplimiento de sus documentos básicos y la recepción de recursos del crimen organizado; en Sinaloa, ante el desacato de las sentencias, resoluciones o equivalentes de las autoridades electorales, de tipo administrativo o jurisdiccional; en Tlaxcala, por la omisión total de rendir informes relativos a sus ingresos y egresos; en Yucatán, por promover, apoyar, dirigir o ejecutar acciones que indujeran a la violencia con la finalidad de alterar la decisión popular manifestada en las urnas; y finalmente, en San Luis Potosí y Zacatecas, por no rembolsar al órgano electoral el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado o justificado. Algunas de estas causales permanecen todavía vigentes.

En la declaratoria de pérdida de registro de los partidos políticos nacionales participa tanto la Junta General Ejecutiva (JGE) como el CG del INE, cuya resolución deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. En el caso de los partidos locales, corresponde al CG del respectivo OPL, que debe fundar y motivar las causas de la misma y publicarla en la gaceta o periódico oficial de la entidad federativa.

No obstante, si un partido nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación podrá optar por el registro como partido político local en la o las entidades federativas en cuya elección inmediata anterior haya obtenido por lo menos 3 por ciento de la votación válida emitida y postulado candidatos propios en al menos

la mitad de los municipios y distritos, condición con la cual se le tendrá por cumplido y acreditado el requisito del número mínimo de militantes con que debe contar, de conformidad con la LGPP.

Es importante subrayar que la pérdida del registro no tiene efectos en relación con los triunfos que los candidatos de los partidos hayan obtenido en las elecciones según el principio de MR, de acuerdo con el artículo 95 de la ley.

LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El ejercicio de la función constitucional conferida a los partidos presupone el despliegue de diversas estructuras burocráticas, la adquisición y el mantenimiento de oficinas, la compra de equipamiento, el pago de sueldos, entre muchas otras actividades. El costo económico que esto implica se cubre generalmente con el financiamiento público que el Estado les otorga de forma ininterrumpida.

Cuando se actualiza alguna de las causales de pérdida de registro de un partido político surte efecto la obligación de reintegrar los recursos y bienes adquiridos durante su existencia legal al patrimonio del Estado o al de las entidades federativas. A ese proceso se le conoce como liquidación de los partidos políticos.

El artículo 41 base II de la Constitución indica que las normas que regulan este procedimiento son una consecuencia de la reforma electoral de 2007-2008, la cual dispuso que la ley establecería 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. Con anterioridad a la misma no existía norma alguna que regulara lo que puede denominarse como el mecanismo de extinción de una fuerza política, lo cual condujo a distintos abusos que beneficiaron a los dirigentes de algunas organizaciones políticas.¹⁹ A partir de su entrada en vigor, diversas entidades enunciaron un procedimiento de liquidación que, con variaciones, seguía de cerca la regulación federal.

¹⁹ Jorge Alcocer, “El sistema de partidos en la reforma de 2007”, pp. 227-228 y ss.

En ocasión de la vigencia de la LGPP se ha establecido una mecánica de liquidación homogénea para los partidos políticos nacionales y locales. De ahí que cuando los resultados electorales o las causas de pérdida del registro actualicen el inicio del procedimiento, el INE o los OPL procederán a designar de inmediato a un interventor, quien será el responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido de que se trate. Dicha designación deberá ser notificada de inmediato al partido, por conducto de su representante ante el CG, o en el domicilio social del partido afectado o, incluso, por estrados.

De conformidad con lo anterior, “las obligaciones en materia de fiscalización de los dirigentes y candidatos de los partidos políticos que pierdan su registro, subsisten hasta la conclusión del procedimiento de liquidación, pues son ellos los que ejercen la administración o, en su caso, disponen del financiamiento, por lo que tienen el deber de presentar informes y rendir las cuentas respectivas”.²⁰

El interventor designado tendrá las más amplias facultades para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados expresamente por el interventor. Cuenta, incluso, con “legitimación para impugnar actos o resoluciones que incidan en el desempeño de sus atribuciones”.²¹ Al efecto, no podrán enajenarse, gravarse o donarse los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político.

En su carácter de rector de este procedimiento le corresponde:

- Emitir aviso de liquidación del partido político, mismo que deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* o en la gaceta o periódico oficial de la entidad federativa. Según se trate de un partido nacional o local.

²⁰ Tesis XVIII/2012. PÉRDIDA DE REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO. LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN PARA DIRIGENTES Y CANDIDATOS SUBSISTEN HASTA LA CONCLUSIÓN DE LA LIQUIDACIÓN, pp. 59-61.

²¹ Tesis IX/2011. PARTIDOS POLÍTICOS EN LIQUIDACIÓN. EL INTERVENTOR TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES QUE INCIDAN EN EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES, pp. 34-35.

- Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido.
- Indicar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones anteriores.
- Ordenar lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; cubrir las obligaciones fiscales que correspondan y atender otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores.
- Formular un informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes después de establecer las provisiones necesarias a los fines antes indicados. El informe será sometido a la aprobación del órgano electoral. Una vez aprobado el informe con el balance de liquidación del partido de que se trate, el interventor ordenará lo necesario con el fin de cubrir las obligaciones determinadas en el orden de prelación señalado.
- Si quedaran bienes o recursos remanentes después de lo indicado anteriormente, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Tesorería de la Federación, tratándose de un partido nacional o la Tesorería de la entidad federativa correspondiente si es un partido local.

Dentro de este trámite, como lo indica el artículo 97, las autoridades electorales se encuentran obligadas a garantizar al partido político, en todo tiempo, el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen al efecto.

FACULTAD DE FORMAR FRENTE, COALICIONES Y FUSIONES

El régimen de partidos está diseñado para que las fuerzas políticas reconocidas legalmente luchen entre sí por la obtención del poder en el ámbito de las contiendas electorales. No obstante, el campo de la participación política de dichas organizaciones no se reduce exclusivamente

a competir individual y aisladamente. Por el contrario, existen modalidades que amplían el horizonte de la participación partidista y que permiten a los partidos unir temporalmente sus esfuerzos políticos, económicos, estructurales y de otra índole, con la finalidad de alcanzar diversos objetivos políticos, sociales o electorales.²²

La legislación electoral coincide en reconocer tres tipos básicos de alianzas políticas: frentes, coaliciones y fusiones. La regulación legislativa de estas modalidades no sólo obedece a la certidumbre en los derechos y obligaciones de las organizaciones políticas en cada una de ellas, sino que persigue el propósito fundamental de transparentar las modalidades de interacción interpartidistas frente al electorado. No obstante, la regulación de la ley general no impide, sino que promueve que las entidades federativas puedan establecer en su ordenamiento jurídico otras formas de participación o asociación entre partidos políticos para postular candidatos, según indica el artículo 85 de la LGPP.

Entre las tres modalidades aludidas existen diferencias específicas: a) los frentes no tienen un propósito electoral, son modalidades de organización que persiguen objetivos políticos y sociales compartidos entre los partidos que los integran, a través de la implementación de estrategias y acciones conjuntas; b) las coaliciones tienen una finalidad exclusivamente electoral, pues permiten que dos o más partidos políticos acuerden la postulación de candidatos a los distintos puestos de elección popular bajo una plataforma o programa común, y c) las fusiones admiten que dos o más partidos constituyan un nuevo partido político, o bien, que procedan a integrarse al interior de alguno de ellos con la finalidad de fortalecerlo.

Como es evidente, las dos modalidades iniciales no implican el cambio o la personalidad jurídica de los partidos implicados, mientras que la última sí lo hace.

Esta prerrogativa, abierta a todos los partidos, tiene como única limitante a los partidos de nuevo registro, los cuales no pueden hacer uso de la misma hasta que haya concluido la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro.

²² José de Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas Baca, *op. cit.*, pp. 614 y ss.

El derecho a coaligarse, dado el propósito eminentemente electoral, tiene un robusto régimen jurídico que se encuentra reconocido tanto en la LGPP, como en la totalidad de legislaciones electorales de los estados, el cual goza de una uniformidad en observancia de lo dispuesto por el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, que implantó la obligación de establecer un sistema de coaliciones para las elecciones federales y locales.

En observancia de lo anterior, la LGPP en el artículo 88 regula tres modalidades de coaliciones: 1) las totales, que sirven para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local; 2) las parciales, para postular al menos 50 por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, y 3) las flexibles, para postular al menos 25 por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local. Estas modalidades deben postular candidaturas bajo una misma plataforma electoral.

Los partidos políticos que busquen coaligarse tienen que presentar la solicitud de registro del convenio respectivo ante el INE o el OPL, acompañada de la documentación que acredite que el órgano competente de cada partido político integrante de la coalición sesionó válidamente y aprobó participar en la coalición respectiva, la plataforma electoral, el programa de gobierno y el registro de las candidaturas a la elección presidencial y de diputados y senadores por el principio de MR. Cada partido integrante de la coalición registrará sus listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de RP, como lo indica el artículo 89 de la ley.

El convenio de coalición contendrá la denominación de los partidos que la integran, así como el nombre de sus representantes legales; la elección o elecciones que motivan la coalición, especificando su modalidad total, parcial o flexible; el procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos postulados por la coalición; el compromiso de los candidatos a sostener la plataforma electoral, aprobada por los órganos partidarios competentes; en su caso, el compromiso de quien ostente la candidatura la Presidencia de la República de sostener el Programa de Gobierno aprobado por los órganos partidarios competentes; el origen partidario de las candidaturas a senadurías y diputaciones de MR que serán postulados por la coalición, así

como el grupo parlamentario o partido en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos; la persona o personas que ostenten la representación legal de la coalición, a efecto de interponer los medios de impugnación que resulten procedentes; la obligación relativa a que los partidos políticos integrantes de la coalición y sus candidatos se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se fijen para las respectivas elecciones, y la expresión —en cantidades líquidas o porcentajes— del monto de financiamiento que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Si se trata de una coalición total, el compromiso de aceptar la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión que legalmente corresponda y, en el ámbito de las coaliciones parciales o flexibles, el compromiso de cada partido político de acceder a dicha prerrogativa por separado. Para generar certeza y claridad en dicha asignación, se deben especificar, en voz del TEPJF, al menos los aspectos siguientes:

en cuanto a la coalición: a) el porcentaje de mensajes que ejercerá; y, b) el porcentaje de esos mensajes que destinará a cada elección que comprende la coalición así como la distribución en cada uno de los medios; y respecto a los partidos cuando postulen candidatos por separado: a) el porcentaje de mensajes que corresponderá a cada partido integrante de la coalición, y b) el porcentaje de mensajes que destinará a cada uno de los medios de comunicación, según el tipo de elección en los que no participa coaligado.²³

Asimismo, según el artículo 91 de la LGPP, contendrá la forma en que será distribuido el acceso a tiempo en radio y televisión entre sus candidaturas en cada uno de los medios de comunicación, los integrantes del partido u órgano de la coalición encargado de la administración de los recursos de campaña y de la presentación de los informes respectivos, y el compromiso de que cada partido político asumirá las responsabilidades que, en su caso, se deriven por la expresión —en cantidades líquidas o porcentajes— del monto del financiamiento que aportará

²³ Tesis XLII/2016. COALICIÓN. ASPECTOS MÍNIMOS QUE DEBE ESTABLECER EL CONVENIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO DE RADIO Y TELEVISIÓN, pp. 62-63.

cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.²⁴

El INE o, en su caso, el OPL resolverá lo conducente a más tardar dentro de los 10 días siguientes a la presentación del convenio y una vez registrado dispondrán su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda, como lo señala el artículo 92 de la ley.

El derecho de los partidos para formar frentes se encuentra vinculado a la celebración de un convenio en el que se haga constar su duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen y la forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, dentro del marco de la ley. Los partidos que integren un frente conservarán su personalidad jurídica, registro e identidad.

El artículo 86 establece que el convenio celebrado deberá presentarse ante el INE o el OPL que corresponda para que dentro de un plazo determinado resuelva si cumple los requisitos legales, luego de lo cual dispondrá su publicación en el medio oficial que compete.

La posibilidad de fusionarse sólo será posible entre dos o más partidos políticos nacionales, o dos o más partidos políticos locales. Los que decidan hacerlo deberán celebrar un convenio para establecer las características del nuevo partido o, en su caso, indicar cuál partido conservará su personalidad jurídica y la vigencia de su registro, y qué partido o partidos quedarán fusionados. Este convenio de fusión debe ser aprobado por la asamblea nacional o su equivalente en cada uno de los partidos.

Según el artículo 93, la vigencia del registro del nuevo partido corresponderá al registro del más antiguo entre los que se fusionen. El convenio de fusión deberá presentarse ante el INE o el OPL que proceda, el cual deberá resolver dentro de los 30 días siguientes a su presentación y, en su caso, dispondrá su publicación en el medio oficial que compete.

Cabe destacar que diversas legislaciones estatales establecen una cuarta modalidad conocida como candidatura común. Esta figura

²⁴ El CG, mediante el Acuerdo INE/cg504/2017 de 30 del octubre de 2017, aprobó el instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones federales 2017-2018.

otorga el derecho a los partidos para postular la misma candidatura, lista o fórmula a un puesto de elección popular sin que necesariamente se encuentren obligados a suscribir un convenio de coalición. De esta manera se permite la postulación conjunta, pero se exime a los partidos de la exigencia de establecer, por ejemplo, una plataforma común y de demostrar, en consecuencia, que son ideológicamente afines. Son los casos de Chiapas, Yucatán y la Ciudad de México.

Los partidos que quieran hacer uso de esta modalidad presentarán ante la autoridad electoral el escrito de aceptación de la candidatura del ciudadano a postular. En algunos casos es necesario que suscriban un convenio entre los partidos postulantes y el candidato, en el cual, entre otras cosas, se determinen las aportaciones de cada uno a los gastos de campaña.

AGRUPACIONES Y ASOCIACIONES POLÍTICAS

Las agrupaciones o asociaciones políticas se introdujeron al andamiaje electoral mexicano como consecuencia de la reforma constitucional de diciembre de 1977. A la par de la constitucionalización de los partidos políticos se consideró necesario incentivar la agrupación de ciudadanos con el propósito de avanzar en la consolidación de ideologías, la discusión de los problemas colectivos, el análisis de las propuestas políticas de los partidos y, en el extremo, la conformación de una cultura política del ciudadano.

Para ese efecto, se hizo una distinción significativa. Los partidos políticos tendrían propósitos eminentemente electorales y las agrupaciones o asociaciones políticas, propósitos vinculados a la discusión de los asuntos públicos del Estado, pero al margen de la competencia electoral, haciéndolos aparecer, de alguna manera, como el embrión de un ente asociativo que en el futuro pueda alcanzar la consideración de un nuevo partido político.

La reforma electoral de 1996 dio un paso adicional y reconoció a las agrupaciones políticas nacionales, las cuales quedaron definidas como formas de asociación ciudadana que participan en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la cultura política y

en la creación de una opinión pública libre, informada y vigorosa.²⁵ Esta regulación se mantuvo vigente en el Cofipe de 2008 y casi en sus términos pasó a la LGPP de 2014, como lo indica el artículo 20 de esta misma ley.

En los artículos 21 y 22, se establecen los requisitos para la obtención y pérdida del registro como agrupación política nacional, aunque les otorga ciertas prerrogativas, así como el derecho de participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con algún partido político o coalición. Éste se presentará para su registro ante la respectiva autoridad electoral. La ley las sujeta a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos.

Las agrupaciones políticas locales se encuentran reconocidas en distintas entidades federativas, como lo hace la LGPP, con diferencias puntuales, como el caso del número de asociados con los que deben contar, así como el número de sus delegaciones regionales.

PARIDAD DE GÉNERO

El derecho al sufragio, como derecho fundamental de naturaleza electoral, otorga a los ciudadanos la potestad de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Esta igualdad, en la experiencia mexicana, ha constituido un ideal histórico en virtud de que las mujeres se encuentran actualmente, y desde muchas décadas atrás, en situación de desventaja en el acceso a candidaturas y en la posibilidad de contender por un espacio de representación popular.

Con el propósito de favorecer la eliminación de obstáculos que han impedido a las mujeres el pleno ejercicio a sus derechos de participación política, la legislación electoral ha introducido, paulatinamente, distintas disposiciones para procurar un mayor equilibrio entre los géneros, en calidad de directrices a satisfacer y obligaciones a respetar, fundamentalmente por los partidos políticos.

En 1993, se incluyó la primera directriz sobre el particular, que recomendaba a los partidos la promoción de una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, aún sin llegar a establecer

²⁵ Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, p. 510.

una cuota de género.²⁶ Las cuotas de género —entendidas como acciones afirmativas, “establecen un número o proporción de cargos, lugares o espacios que deben ser obligatoriamente ocupados por un sector discriminado de la sociedad”²⁷— aparecieron hasta 1996, cuando el entonces Cofipe determinó que los partidos deberían considerar estatutariamente que las candidaturas a diputaciones o senadurías no excedieran de 70 por ciento para un mismo género, lo cual obligaba a garantizar al menos 30 por ciento para el género menos representado que era precisamente el de las mujeres.

Al proclamar el derecho de los ciudadanos a la igualdad de oportunidades, la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular y al garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones mediante el establecimiento de una cuota electoral para las candidaturas tanto de mayoría como de RP y sanciones ante el incumplimiento de los partidos, la reforma al Cofipe de junio de 2002 constituyó un punto de inflexión muy importante en este tema

La aprobación de la reforma constitucional en la materia, de noviembre de 2007, dio un mayor impulso a la equidad de género al elevar la cuota a 40 por ciento de las candidaturas y determinar que los partidos procuren llegar a la paridad en la postulación. Las exigencias contenidas en el Cofipe de 2008, que obligaban a los partidos a que en su declaración de principios se contuviera invariablemente la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades, así como la equidad entre mujeres y hombres para participar en la vida política del país, a través de las candidaturas a cargos de elección popular, la obligación de garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección, tuvo un reflejo significativo en los estados, cuyas legislaciones electorales avanzaron consistentemente en la misma dirección.

Sin embargo, la reforma electoral de 2014 —artículo 41 base I de la Constitución— es la que dio un paso contundente, eliminando la

²⁶ Al respecto, acúdase al estudio introductorio en Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, pp. 19 y ss.

²⁷ Line Bareiro y Clyde Soto, “Cuota de género”, pp. 838 y ss.; Daniel Zovatto (coord.), *op. cit.*, p. 227.

exigencia de las cuotas y sustituyéndola por una obligación de rango constitucional —dirigida a los partidos políticos— para que procedan a garantizar la postulación paritaria entre los géneros en sus candidaturas tanto en el ámbito federal, como en el local.

En este sentido, la LGPP dispuso que cada partido determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, los cuales deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros. Señala en el artículo 3o. que, además, en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Los partidos, en este sentido, están obligados a promover la paridad de género y garantizarla en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas; en el registro de candidaturas por ambos principios de representación habrán de registrar fórmulas con candidaturas compuestas por un propietario y un suplente, los cuales deberán ser del mismo género; en la confección de las listas de RP y las de municipales deberán alternar las fórmulas con candidaturas de distinto género, de acuerdo con los artículos 232 a 235 de la LGIPE.

En este aspecto, corresponde al INE y a los OPL proceder a la verificación de las candidaturas presentadas por los partidos, y para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. Si las mismas no son sustituidas, la autoridad no aceptará dichos registros.

RÉGIMEN SANCIONADOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El régimen sancionador tuvo su génesis en la inclusión de un conjunto de “faltas administrativas” en el Cofipe de 1990. La reforma de 1996 estipuló infracciones cometidas por ciudadanos, observadores electorales, poderes públicos, funcionarios electorales, notarios, extranjeros, partidos políticos y sus dirigentes.

Sin embargo, los comicios presidenciales de 2006 dejaron entre algunas de sus muchas conclusiones la necesidad de realizar una importante reforma electoral para especificar con mayor claridad las infracciones en que podían incurrir los diversos sujetos que, directa o indirectamente, participan del proceso electoral, y para regular con mayor grado de certeza las sanciones a las que se harían acreedores. También se pensó en la oportunidad de construir procedimientos a través de los cuales la autoridad electoral pudiera dar respuesta rápida y oportuna a las quejas presentadas, y finalmente, en la necesidad de aumentar las atribuciones y la capacidad sancionadora del entonces IFE.

Derivado de estas premisas, el Cofipe —publicado en enero de 2008— contenía un libro séptimo en el que se estableció el régimen sancionador electoral, cuyo objeto se orientó a determinar las infracciones electorales, el catálogo de sujetos sancionables y las sanciones a las que se harían merecedores.²⁸ Dicha reforma ejerció una importante influencia al interior de las entidades federativas, ya que en la gran mayoría de los casos abrió un régimen sancionador propio que siguió muy de cerca la regulación federal.

La LGIPE expedida en 2014 sigue de cerca, esta vez en su libro octavo, el régimen sancionador establecido en el Cofipe de 2008 —salvo en lo relativo a la forma de tramitar y resolver los procedimientos especiales sancionadores, que de ser del conocimiento integral en su investigación, resolución y sanción por parte de las autoridades de naturaleza administrativa— conformó una competencia compartida entre los institutos y los tribunales electorales, lo cual derivó, a nivel federal, en la creación de la sala especializada del TEPJF. En este contexto, al INE le corresponde la instrucción de los procedimientos, mientras que la sala en comento tiene la encomienda de resolverlos en plazos extremadamente breves.²⁹ En el ámbito de las entidades, se institucionalizó un modelo

²⁸ El Cofipe de 2008 realizó la sistematización del catálogo de sujetos, conductas sancionables y sanciones en su libro séptimo (artículos 340 a 355). Una aproximación a la evolución del régimen sancionador electoral se encuentra en María del Carmen Alanís Figueroa, “La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008”, pp. 3 y ss.; Francisco Javier Guerrero Aguirre, *El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad*, pp. 65 y ss.

²⁹ En relación con el modelo de organización electoral véase el capítulo sexto de este libro.

similar que compromete a los OPL y a los correspondientes tribunales electorales.

Sin embargo, en su afán de homologar estas disposiciones en el conjunto de ordenamientos electorales de las entidades federativas, la LGIPE en su artículo 440 estipula que las leyes electorales locales consideren un conjunto de reglas tendientes a distinguir los procedimientos sancionadores —ordinarios y especiales—; los sujetos y conductas sancionables; las reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos; la dictaminación respectiva para la posterior remisión del expediente al correspondiente Tribunal Electoral para su resolución definitiva, así como las reglas para la sanción de las quejas frívolas.

En virtud de que los partidos políticos son los sujetos directamente más interesados en los procesos electorales, es lógico que sean los primeros sujetos regulados ante la probable comisión de conductas contrarias a la legislación electoral. Al efecto, conviene destacar que el catálogo de infracciones en que pueden incurrir es el más extenso de todos los que contempla la ley en comento.

Entre dichas infracciones se encuentra el incumplimiento de las obligaciones que se les señalan en la LGPP y la LGIPE; el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del INE o de los OPL; la inobservancia de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes en materia de financiamiento y fiscalización; la no presentación de los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, y no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del instituto en los términos y plazos previstos en la normatividad correspondiente; la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos; exceder los topes de gastos de campaña; la realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero, cuando se acredite que se hizo con su consentimiento, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción.

También se contempla el incumplimiento de las disposiciones previstas en materia de precampañas y campañas electorales; la contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión; la difusión de propaganda política o

electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; el incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información; el 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; la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por las instituciones electorales, así como la comisión de cualquier otra falta de las previstas en las leyes electorales, como lo señala el artículo 443 de la LGIPE.

Existen entidades que en el marco de la legislación vigente, a partir de 2008, añadieron causales distintas: aceptar donativos de personas o entidades no facultadas, por ejemplo, constituyó una infracción en Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz; solicitar crédito a la banca de desarrollo, lo fue en Baja California, Guerrero, Tlaxcala y Veracruz; que sus candidatos dejaran de presentarse a desempeñar el cargo para el que fueron elegidos, en Baja California, Baja California Sur y Chiapas; aceptar donativos superiores a los límites establecidos era sancionable en Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz; no acreditar representantes ante el instituto o estar sin representación en dos sesiones consecutivas, en Oaxaca y Querétaro; participar en la toma de edificios, así como; provocar o incitar a la violencia, en Baja California y Baja California Sur; y no presentar en cada elección un programa y plataforma electoral mínima.

Algunas entidades más establecieron infracciones dignas de destacarse: hacer campaña en un estado que no fuera el propio constituía una infracción en Chiapas; realizar o promover la afiliación colectiva, en Chihuahua; destinar recursos a un uso distinto al estipulado, recibir aportaciones de la delincuencia organizada o de personas sancionadas por delitos contra la salud, en Nuevo León; en Quintana Roo, utilizar recursos provenientes de actividades ilícitas; en Sinaloa, no comprobar legalmente el origen del financiamiento privado, y ocultar o falsear información con dolo, en Veracruz. Algunas de estas infracciones han permanecido vigentes con posterioridad a la reforma de 2014.

En lo que concierne a las sanciones, se estableció un catálogo que incorpora la amonestación pública, la multa de hasta 10 mil días del anterior salario mínimo general (hoy UMA) según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción es de hasta el doble de lo anterior. Además, según la gravedad de la falta, la sanción se traduce en la reducción de hasta 50 por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el periodo que señale la resolución; en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el instituto en violación de las disposiciones de esta ley, y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, las sanciones pueden llegar hasta la cancelación de su registro como partido político, según establece el artículo 456 de la LGIPE.

En el ámbito de las entidades federativas, las sanciones más comunes son la amonestación pública y la multa, pero también se encuentran previstas la reducción de financiamiento público, la interrupción de la propaganda político electoral, la suspensión parcial de prerrogativas y la cancelación del registro del partido. La suspensión del registro del partido se estipula en algunas entidades, al igual que la cancelación o pérdida del registro de candidatos. La negativa del registro y la anulación o cancelación de constancias de mayoría, cada vez se encuentran en menos legislaciones.



COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ÓRGANOS DE NATURALEZA LEGISLATIVA

Uno de los poderes en que se divide tradicionalmente el poder del Estado —para su ejercicio— es el Poder Legislativo. El ejercicio de esta función pública se hace residir en órganos del Estado que generalmente se denominan congresos.

El Congreso de la Unión se compone de dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los congresos estatales son órganos unicamerales —integrados únicamente por diputados—. De esta manera, el conjunto de poderes legislativos de la República Mexicana se integra con representantes populares de la nación y de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos, elegidos vía sufragio universal por los ciudadanos.¹

El tamaño de los órganos legislativos varía en función de la población existente y del número de personas que representa cada uno de sus integrantes. En ese sentido, la conformación de los cuerpos legislativos

¹ Sobre el bicameralismo y unicameralismo en la tradición mexicana, acúdase a Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, pp. 658 y ss.

no es homogénea, dada la disparidad con la que se presentan los criterios señalados.²

SISTEMAS ELECTORALES

Principios de representación

A nivel federal, cada una de las cámaras se integra por un número diferente de representantes populares. La Cámara de Diputados se integra con 500 legisladores, mientras que la de Senadores, con 128. Los principios de representación que se utilizan para su elección son fundamentalmente dos: el principio de MR y el de RP.

El principio de mayoría es aquel que determina que en cada distrito electoral en el que compiten candidatos de diferentes partidos políticos, la curul la obtiene aquel que consiga la mayoría de sufragios; dicha mayoría puede ser relativa, absoluta o calificada, según las disposiciones electorales.

En México, se emplea el sistema de MR. Se obtiene el triunfo por el simple hecho de haber obtenido más votos que las opciones alternativas, con independencia del margen con el cual lo haya logrado, el porcentaje de votos obtenido o el de participación del electorado. Ello hace que en muchas ocasiones gane la minoría más numerosa.³

En función de que los votos que sirven para configurar la representación política derivan de aquellos que obtuvieron el triunfo, la voluntad de los electores que sufragaron por los candidatos perdedores no genera ningún efecto para el sistema representativo, lo cual resulta altamente criticable.

En cambio, el principio de RP está orientado a que el porcentaje de votos obtenido por un partido se refleje lo más fielmente en la

² En este sentido, por ejemplo, la Constitución del Estado de Colima en su artículo 22 indica que el Congreso de dicho estado estará integrado por 16 y nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa y representación, respectivamente; por otro lado, el artículo 39 de la Constitución del Estado de México establece que el Congreso local se integrará por 45 diputados por el principio de mayoría relativa y por 30 por representación proporcional.

³ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 18.

integración del órgano legislativo, lo cual conduce a que los votos de los ciudadanos se conviertan lo más fielmente en posiciones legislativas. En este sentido, ya no resultan relevantes las victorias obtenidas por un partido político en un determinado distrito, sino el número de votos obtenido en la elección, ya que éste será el referente básico que permitirá proyectar la proporción de preferencias en un número efectivo de curules legislativas.⁴

Si el sistema mayoritario encuentra objeciones por el sentido de exclusión de quienes no lograron ganar la elección, el proporcional encuentra su principal ventaja en su sentido de inclusión por su capacidad de albergar la pluralidad política de una comunidad en sus respectivos órganos de representación, lo cual redundará en que exista representación parlamentaria de los partidos políticos minoritarios.

De conformidad con lo anterior, la Cámara Baja ha interiorizado un sistema electoral mixto, en el que

la representación nacional se conforma con base en un mecanismo electoral que retoma tanto al modelo mayoritario como al de representación. En estos casos una parte, variable según las circunstancias, del órgano de representación se elige mediante el sistema mayoritario y otra, también variable, refleja proporcionalmente la composición política de la sociedad. Los modelos mixtos recogen las ventajas proporcionadas por ambos sistemas electorales y matizan las desventajas que presenta cada uno de ellos.⁵

Este carácter se evidencia en los dos principios que se relacionan, con preponderante mayoritario, en la integración de dicha cámara con 300 diputados de MR y 200 de RP. En la Cámara Alta, 64 senadores se eligen por MR, 32 se otorgan a la primera minoría —una especie de segundo lugar—, mientras que 32 más se obtienen a través de RP, de acuerdo con los artículos 52 constitucional y 13 de la LGIPE.

El artículo 116 de la Constitución y el 27 de la LGIPE determinan que las legislaturas de los estados, así como el órgano representativo de la Ciudad de México, integren las bondades de los sistemas electorales mixtos, a través de diputados elegidos según los principios de MR y de

⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, pp. 92 y ss.

⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova, “Sistemas electorales”.

RP en los términos que señale la propia Carta Magna, las constituciones locales, el texto constitucional de la Ciudad de México, la LGIPE y las leyes locales respectivas.

Esta dualidad de principios debe utilizarse en la conformación de congresos estatales que por lo general se integran con un número fijo de diputados. Algunos introducen la posibilidad de una integración potencialmente flexible, principalmente a través de los diputados que se pueden elegir por RP. En este sentido, destacan los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Sonora, que al introducir la preposición “hasta” en la determinación de las curules por RP permiten que el tamaño del Congreso del estado pueda variar de legislatura en legislatura, de conformidad con una serie de especificaciones legales, aunque ello, en la práctica, ha ocurrido con poca frecuencia.

GEOGRAFÍA ELECTORAL

La demarcación de los distritos y las circunscripciones electorales federales, locales y municipales, así como de las secciones electorales, de conformidad con la reforma electoral de 2014, es competencia exclusiva del INE, en cuyo ejercicio se apoya en las disposiciones de la LGIPE y en los lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral (MGE) aprobados por el CG del propio instituto. La determinación de la geografía electoral nacional y estatal deberá estar aprobada antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

Delimitar el ámbito geográfico de dichas demarcaciones electorales cumple con cuatro propósitos que han sido debidamente identificados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a saber:

- a) Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; b) Se pretende evitar que en la delimitación de los Distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y d) La homogeneidad

de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas. Por otro lado, la distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Finalmente, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los Distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo Distrito electoral y que participan en un determinado Proceso Electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el Distrito electoral respectivo.⁶

Para establecer el ámbito geográfico en el que se dividirá el país y los estados de la República para elegir a los representantes populares, se toma en cuenta, entre otros, el criterio poblacional. Éste se obtiene de dividir a la población total del país entre los 300 distritos en los que se elegirán los diputados federales. Su distribución en las entidades federativas se realiza con base en los resultados del último censo general de población, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría. La elección de los 200 diputados de RP se realiza al interior de cinco circunscripciones

⁶ Tesis LXXIX/2002. GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS, pp. 145-146. La Sala Superior, en sesión celebrada el 30 de mayo de 2002, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

electorales plurinominales, cuya conformación es igualmente aprobada por el INE, según el artículo 214 de la LGIPE.⁷

Previo al inicio del proceso electoral 2018, el INE ejerció sus atribuciones y procedió a actualizar la nueva geografía electoral al interior de los 300 distritos electorales federales, lo cual produjo que 12 de las 32 entidades federativas vieran modificada su conformación electoral; entre las entidades que obtuvieron un distrito adicional a los que ya tenían reconocidos se encuentran Chiapas, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas. Estos siete distritos fueron aportados por la Ciudad de México, que perdió tres distritos, así como Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz, que perdieron un distrito.⁸ La densidad poblacional de cada entidad determina que estados como Aguascalientes tengan solamente tres distritos y que Estado de México alcance 41.

El criterio poblacional se encuentra igualmente vigente en los estados de la República, ya que el número de representantes en las legislaturas de las entidades deberá ser proporcional al de los habitantes de cada uno; sin que pueda ser menor de siete diputados en estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en las entidades cuya población sea superior a esta última cifra.

Precisamente por ello, la densidad poblacional de cada entidad se ve reflejada en su tamaño y en la disposición de los distritos uninominales locales donde habrá de elegirse un diputado de MR. En este sentido, por ejemplo, la Constitución del estado de Colima señala que su Congreso estará integrado por 25 diputados —artículo 22— y la correspondiente del Estado de México establece que su Congreso se integrará por 75 diputados —artículo 39—. Estados como Quintana Roo y Colima disponen la existencia de únicamente 15 y 16 distritos, mientras que Veracruz y Estado de México cuentan con 30 y 45 distritos, respectivamente.

⁷ Luis Felipe Nava Gomar, “Artículo 51”, pp. 908 y ss.

⁸ Acuerdo INE/CG379/2017 del CG del INE por el que se aprueba el MGE que se utilizará en los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018, de 28 de agosto de 2017.

En relación con el principio de RP, que busca establecer equilibrios en la distorsión que genera el principio mayoritario y dar espacio a las fuerzas representativas menos favorecidas electoralmente con el objetivo de potenciar el pluralismo político, los extremos se presentan en Coahuila y Colima, donde existen solamente nueve diputados por dicho principio de representación; y Estado de México y Ciudad de México, donde se elegirán 30 y 33 —éstos a partir de las elecciones de 2018—, lo cual hace aparecer a la capital de la República como la entidad que cuenta con el número más amplio de diputados plurinominales del país.

CANDIDATURAS

Cada partido debe registrar una candidatura —conformada por propietario y suplente— para competir por una diputación en cada distrito uninominal federal o local.⁹

En relación con las diputaciones de RP, los partidos formularán una o varias listas de candidatos para que sean votadas en las circunscripciones plurinominales. En el ámbito federal se establecen cinco listas regionales de 40 candidaturas cada una. En el ámbito estatal, la mayoría establece una sola lista estatal, pero hay entidades federativas que mantienen listas regionales con un número reducido de candidaturas, como acontece, por ejemplo, en Tabasco.

En lo relativo a los senadores, en cada entidad federativa los partidos políticos registrarán dos fórmulas de candidaturas al Senado por MR, cada una integrada por propietario y suplente. Las peculiaridades del sistema electoral en esta Cámara conducen a que la senaduría de primera minoría le sea otorgada a la candidatura priorizada en primer lugar de aquel partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, para los efectos del principio de RP, cada partido deberá registrar una lista nacional en orden de prioridad de 32 fórmulas de candidatos, según lo indican los artículos 56 constitucional y 14 de la LGIPE.

⁹ Lorenzo Córdova Vianello y Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann, “Comentario al artículo 51”, pp. 410 y ss.

En la postulación de sus candidaturas —conforme el régimen jurídico emanado de la reforma electoral de 2014—, los partidos se encuentran obligados a registrar 50 por ciento de sus candidaturas de un mismo género para contender por un puesto en la legislatura federal y en las locales, así como alternar, en sus listas de RP, candidaturas de distinto género. Obligación similar, conforme a los artículos 232 a 235 de la LGIPE, se encuentra en el ámbito local con las listas de RP en la órbita de los municipios. Las coaliciones observarán las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, con independencia de que sean totales, parciales o flexibles, como indica el artículo 278 del reglamento.

El principio de paridad sucedió a las cuotas de género que tuvieron su génesis en México desde 1993, estableciendo un deber encaminado a remover los obstáculos que históricamente han impedido la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.¹⁰

El TEPJF ha consolidado una vasta jurisprudencia para garantizar que, en la postulación de sus candidaturas, los partidos políticos cumplan con el principio de paridad incorporado al artículo 41 constitucional.¹¹ Al efecto, ha sostenido que el orden jurídico nacional

pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.¹²

¹⁰ Véase a lo que sobre el particular se sostiene en los capítulos cuarto y noveno de esta obra.

¹¹ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 822 y ss.

¹² Jurisprudencia 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL [pendiente de publicación].

Dicho tribunal ha precisado, además, la forma en que la legislación dispone la presentación de candidaturas al Congreso General por el principio de RP para que los partidos políticos cumplan con su obligación de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y así garantizar la paridad de género en la presentación de sus candidaturas. Al efecto, ha señalado que:

la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de RP prevista en el artículo 220, párrafo 1, in fine del código electoral federal consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. La finalidad de esta regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de RP y lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial, real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política. De este modo, dicha regla permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover la igualdad de oportunidades, garantizar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular, puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean de ambos géneros.¹³

En el ámbito de las entidades federativas, el TEPJF ha reconocido que las legislaturas locales gozan de libertad para expedir su normatividad en materia electoral; sin embargo, ha sostenido que “esas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad. Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los derechos de igualdad y no discriminación”.¹⁴

¹³ Jurisprudencia 29/2013. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS, pp. 71-73.

¹⁴ Jurisprudencia 5/2016. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD [pendiente de publicación].

Dentro de la órbita municipal, el tribunal ha sido igualmente enfático al señalar que los partidos políticos y, en lo que les compete, las autoridades electorales se encuentran obligados a garantizar

la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.¹⁵

El deber de observar el principio de paridad no encuentra obstáculo a medida que avanza el proceso electoral, ya que

las reglas para instrumentalizar la paridad establecidas normativa y jurisprudencialmente deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Lo anterior es así, toda vez que el hecho de que las campañas estén en curso, no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar el principio constitucional de paridad, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a la paridad sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico —y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos— como lo avanzado de las campañas electorales. Así pues, la certeza en el proceso electoral incluye un elemento fundamental consistente en que los órganos garantes de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos jurídicos que tengan lugar en el marco de un proceso electoral, actúen debidamente ante el incumplimiento del referido principio constitucional.¹⁶

¹⁵ Jurisprudencia 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES [pendiente de publicación].

¹⁶ Tesis LXXVIII/2016. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAM-

En lo concerniente a la integración de los ayuntamientos, el TEPJF ha establecido:

se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.¹⁷

La exigencia de paridad ha alcanzado la forma de postulación, así como la conformación misma de cada candidatura, dado que la reforma electoral de 2014 impuso que las candidaturas, por ambos principios de representación, deberán integrarse con propietario y suplente del mismo género, medida que incluso alcanza a las candidaturas independientes, según indica el artículo 232 de la LGIPE.

Esta decisión legislativa tuvo un relevante impulso jurisprudencial en 2012, cuando el TEPJF sostuvo:

las fórmulas de candidatos a diputados y senadores postuladas por los partidos políticos o coaliciones ante el IFE, deben integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género. De lo anterior, se advierte que la finalidad es llegar a la paridad y que la equidad de género busca el equilibrio en el ejercicio de los cargos de representación popular. Por tanto, las fórmulas que se registren a efecto de observar la citada cuota de género, deben integrarse con candidatos propietario y suplente, del mismo género, pues, de resultar electos y presentarse la ausencia del propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género, lo que además trascenderá al ejercicio del cargo, favoreciendo la protección más amplia del derecho político-electoral citado.¹⁸

PAÑAS ELECTORALES, pp. 61-62.

¹⁷ Tesis XLI/2013. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA), pp. 108-109.

¹⁸ Jurisprudencia 16/2012. CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO, pp. 19-20.

Referente a la postulación, el INE ha avanzado con relevantes acciones afirmativas que establecen obligaciones hacia los partidos para que en las listas de RP las candidaturas se alternen por género, la lista nacional de senadores esté encabezada por una fórmula integrada por mujeres, y, de las cinco listas de diputaciones, al menos dos estén encabezadas por personas del mismo género.

En el caso de las senadurías por MR, para garantizar la paridad vertical y horizontal, las dos fórmulas por entidad federativa deberán estar alternadas en los géneros y del número total de fórmulas a nivel nacional, 50 por ciento deberá corresponder a mujeres y 50 por ciento restante a hombres.¹⁹

Finalmente, corresponde al INE y a los OPL proceder a la verificación del cumplimiento de estas obligaciones por parte de los partidos y a constatar, incluso, que a ninguno “de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos en el proceso electoral previo”.²⁰

FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN

Con el propósito de articular una representación política lo más fidedigna a la fuerza electoral de los partidos políticos, la reforma electoral de 1996 estableció un porcentaje máximo de la sobrerrepresentación permitida, lo cual imposibilita que algún partido pueda tener un porcentaje de curules en la Cámara de Diputados federal que exceda en ocho puntos el porcentaje de su votación obtenida a nivel nacional, disposición que no sería aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, haya obtenido un porcentaje superior de curules.²¹ A su vez, fijó un tope máximo de 300 diputados al que un partido político puede tener acceso por ambos principios, lo que signi-

¹⁹ Acuerdo del INE, CG508/2017, de 8 de noviembre de 2017, por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto en el proceso electoral federal 2017-2018.

²⁰ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.

²¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 426 y ss.

fica que, desde entonces, ningún partido político puede ostentar más de 60 por ciento de las curules de la Cámara.

La fórmula para convertir los votos en escaños de RP varía en función de que la Constitución permite que tanto la federación como los estados ejerzan su libertad de configuración legislativa para establecer un diseño acorde con la realidad y las necesidades de cada ámbito territorial. No obstante, se estipulan en sede constitucional algunas limitaciones que todas las entidades federativas deben observar, por ejemplo, la prohibición de la sobrerrepresentación en términos similares a lo que se dispone para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero con una importante variación que en este ámbito se dirige a impedir la subrepresentación de los partidos políticos al determinar que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales —artículo 116 fracción II de la Constitución.

Para ambas cámaras federales, se contempla una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por el cociente natural, el cual consiste en una operación matemática cuyo resultado se obtiene al dividir la votación nacional emitida entre las 200 diputaciones o las 32 senadurías de RP para saber el número de votos que deberá cubrir un partido político o candidato independiente para obtener una curul. Adicionalmente, se contempla el resto mayor que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y cuando aún existan diputaciones o senadurías por distribuir, como indican los artículos 16 y 21 de la LGIPE.

Una vez que se cuenta con ese cociente, se deberá proceder a determinar cuántos diputados y senadores se asignarán a cada partido político, conforme al número de veces que el cociente natural se contenga en su votación; hecho lo cual, si aún quedan curules por repartir se distribuirán a quienes tengan los restos mayores de votación, esto es, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos, una vez asignadas las curules.

Dado lo anterior, en la Cámara de Diputados se procederá a revisar y, en su caso, a ajustar el cumplimiento del número máximo de curules

que puede obtener y el porcentaje de sobrerrepresentación permitido en dicha Cámara, asignando las diputaciones excedentes a los partidos que procedan. Enseguida se deberán distribuir las curules asignadas a cada partido al interior de las cinco circunscripciones electorales, para lo cual será necesario obtener un nuevo cociente de distribución, tomando como referencia los votos obtenidos por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales —artículo 17 de la LGIPE.

Los estados cuentan con una multiplicidad de fórmulas de asignación, lo que demuestra que estamos en presencia de un ámbito donde los órganos reformadores y las correspondientes legislaturas locales han patentizado el potencial de su imaginación constitucional. Muchas de ellas siguen de cerca el modelo federal, pero otras se apartan notablemente. Uno de los ejemplos más recientes lo aporta la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, que se aparta del sistema mixto con dominante mayoritario en su proporción 60-40, que rige en la Cámara de Diputados federal y en buena parte de las legislaturas, al incorporar un sistema mixto equilibrado, con proporción 50-50, pero en cuya asignación establece dos listas —A y B—, con el objetivo de que los escaños se asignen sucesivamente a los candidatos determinados por los partidos políticos en el orden prefigurado por ello y, alternadamente, por los candidatos que sin haber obtenido el triunfo de mayoría se destacaron por alcanzar la primera minoría. Con esto se garantiza una asignación que privilegia la autodeterminación de los partidos en la confección de sus listas de RP y que compensa a los mejores perdedores con un espacio de representación que, en los hechos, significa el rescate de los votos obtenidos y su proyección en términos de representación política.

El orden constitucional y las legislaciones respectivas imponen distintos requisitos para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la asignación de diputados por RP, entre los que destaca la obligación de registrar un determinado número de candidaturas que contienden por la vía uninominal, así como obtener un porcentaje determinado de la votación emitida.²²

²² Alfredo Orellana Moyao, “Artículo 54”, p. 930 y ss.

Para la Cámara de Diputados federal es necesario registrar 200 candidaturas y para el Senado de la República al menos 21 listas con las dos fórmulas de las respectivas entidades federativas, según lo indica el artículo 238 de la LGIPE. En el ámbito de las legislaturas es variable, aun cuando de forma general se sigue el parámetro federal y se solicita el registro de un porcentaje aproximado a 66 por ciento del total de sus candidaturas uninominales.

En relación con el umbral de votación, solamente aquellos partidos que alcancen al menos 3 por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de RP como lo señala el artículo 54, fracción II, de la Constitución.

Previo a la reforma electoral de 2014, la media presente en la mayoría de los estados era de 2 por ciento de la votación, en concordancia con el parámetro federal incorporado en la reforma electoral de 1996. Algunas entidades, sin embargo, requerían 3 por ciento como Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; unas más, han incorporado umbrales mayores, como Jalisco que requiere 3.5 por ciento. Es común también, como los casos de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Estado de México y Michoacán lo constatan, que sea necesario registrar un determinado número de candidaturas por el principio de MR.

Cabe señalar que mediante una fórmula similar se intentó homologar el umbral de representación en todos los estados de la República, bajo una directriz que dispuso que al partido político que hubiere obtenido en las respectivas elecciones 3 por ciento de la votación válida emitida, se haría acreedor a una curul de RP con independencia de los triunfos de mayoría obtenidos y que, una vez realizada la distribución anterior, se procedería a la asignación del resto de diputaciones de RP con base en la fórmula establecida en las leyes locales. Dicha disposición fue declarada inconstitucional por la SCJN, lo cual permitió que el diseño de las bases del sistema electoral, en lo concerniente a este principio, se mantuviera en la órbita de las legislaciones locales.²³

²³ Los incisos a y b de la fracción 2 del artículo 28 de la LGIPE fueron inválidos en la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en septiembre de 2014.

A semejanza de la legislación federal, las locales establecen los topes máximos de diputados al que un partido político puede acceder por ambos principios, aunque a diferencia de la federal, no es un número necesariamente coincidente con el número de diputados a elegir por el principio de mayoría.

Igualmente, se han establecido límites a la sobrerrepresentación los cuales, previo a la reforma de 2014, manifestaban una amplia variedad de posibilidades, pero que con motivo de ella han tendido a homologarse hasta ser altamente coincidentes con 8 por ciento establecido a nivel federal.²⁴

ÓRGANOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

LOS AYUNTAMIENTOS

Los ayuntamientos son órganos de naturaleza administrativa que realizan funciones de gobierno y administración en cada uno de los municipios del país. Son órganos colegiados cuyos integrantes se eligen mediante el sufragio popular. Se componen por una Presidencia Municipal y un número variable de sindicaturas y regidurías. En el Distrito Federal, previo a la expedición de su Constitución, existían demarcaciones territoriales que adquirirían la denominación de delegaciones, las cuales tenían notables diferencias con los municipios, entre otras cosas, porque estaban encabezadas por un jefe delegacional y eran instancias de carácter unipersonal que, por lo mismo, no se acompañaban de síndicos ni regidores.

La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 modificó sustancialmente la naturaleza del Distrito Federal y lo convirtió en una nueva entidad federativa denominada Ciudad de México, que siguió siendo la capital de la República y sede de los poderes de la unión. El artículo 122 constitucional dispuso que la organización político-administrativa

²⁴ Al respecto, acudir al interesante comparativo de las fórmulas y reglas de asignación, en Karolina Monika Gilas y Luis Eduardo Medina Torres, *Manual. Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*.

de la misma se definirá en la órbita de la Constitución de la Ciudad de México, cuyo gobierno estará a cargo de las alcaldías —instancias administrativas colegiadas, compuestas de forma cercana a los ayuntamientos, pero bajo una denominación distinta de los cargos de representación—, alcaldes y un concejo integrado de entre 10 y 15 concejales.

Los ayuntamientos y las alcaldías son instituciones que, en la gran mayoría de los casos, se eligen para un periodo de gobierno de tres años —con excepción de Coahuila y Veracruz que tienen un periodo de cuatro años—. La Constitución estipula en su artículo 115 que al frente a los ayuntamientos existe un presidente municipal, con un número de regidores y síndicos determinados por las propias constituciones o leyes locales. Esto conduce a que, en la mayoría de los casos, exista un único síndico, lo cual no limita la posibilidad de que en algunos casos el número de síndicos aumente, variando en función de la modalidad de su elección o del número de habitantes del municipio. En Campeche, por ejemplo, se elige uno por mayoría y otro por RP; en Coahuila, uno es para la mayoría y otro para la primera minoría; en cambio, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca y Tamaulipas emplean un criterio poblacional.

Existen ayuntamientos que se componen con un número fijo de regidores. Destaca, por ejemplo, Tabasco con ocho. En los casos de Baja California Sur, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa se establecen números fijos para los distintos municipios del estado; en cambio, Campeche determina la única posibilidad de cinco o siete regidores.

Adicionalmente, existen entidades que tienen un sistema mixto, es decir, que determinan un número fijo de regidores para determinados municipios expresamente señalados y otros que se someten a un esquema flexible en función del criterio poblacional. Es el caso de Aguascalientes, que dispone para su capital un número de siete regidores, mientras que para municipios con más de 30 mil habitantes, un número de cuatro regidores y tres para todos los demás municipios.

La mayoría de las legislaciones dispone un número variable de regidurías, de conformidad con un criterio de población, es decir, por cada determinado número de habitantes existirá un regidor, lo cual produce que de manera natural el ayuntamiento vaya aumentando su número

de integrantes elección tras elección en función de la celeridad de su crecimiento poblacional.

El sistema electoral para la integración de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México se caracteriza por emplear el principio de MR y el de RP de manera simultánea, configurando un sistema electoral mixto.

En este sentido, los municipios eligen presidente, síndico y parte de sus regidores por el principio de MR, a través de un sistema de listas o planillas, en el que la victoria se la lleva el que haya obtenido el mayor número de sufragios. Adicionalmente, se integran con regidores electos por el principio de RP, de conformidad con un sistema de listas o de planillas dentro de una circunscripción plurinominal conformada por el territorio del municipio, distribuidos mediante una fórmula que regularmente se integra por un cociente y un resto mayor, y que condiciona la asignación al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que destaca haber obtenido un porcentaje determinado de la votación emitida en el municipio, registrar una planilla completa y no haber obtenido el triunfo por el principio de mayoría. Entre ellos destacan Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Puebla.

Para la Ciudad de México, el artículo 122 constitucional estipula que los integrantes de los concejos de las alcaldías serán elegidos mediante los principios de MR y de RP en 60 y 40 por ciento, respectivamente.

Uno de los pocos estados que se aparta completamente de este modelo es Nayarit, que ha optado por establecer la elección directa de los regidores de los ayuntamientos, con lo cual los integrantes de los cabildos respectivos no se eligen en planillas, como en la gran mayoría de los municipios del país, sino por MR en sus correspondientes demarcaciones electorales municipales en fórmulas integradas por una candidatura propietaria y una suplente.

La reforma electoral de 2014 eliminó el principio de no reelección en este ámbito de gobierno, razón por la cual el artículo 115 constitucional ha dispuesto que las constituciones de los estados deberán contemplar la elección consecutiva de todos los cargos que integran un ayuntamiento, esto es, de los presidentes municipales, regidores y

síndicos hasta por un periodo adicional. La disposición acota que esta posibilidad sólo estará vigente en aquellos ayuntamientos cuyo mandato popular no sea superior a tres años, lo cual excluye a aquellos pocos municipios que tienen un periodo de cuatro años.²⁵

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LOS LOCALES

A diferencia de los poderes Legislativo o Judicial, tanto en el ámbito federal como en el local, que en esencia son cuerpos colegiados, el Poder Ejecutivo —en los dos ámbitos de referencia— se caracteriza por ser unipersonal. De ahí que el ejercicio de esta función estatal se deposite en una sola persona, como señala el artículo 89 constitucional.

A nivel federal, la titularidad del Poder Ejecutivo recae en la Presidencia de Estados Unidos Mexicanos; en el ámbito de los estados de la República, en una gubernatura, y en la Ciudad de México, en una Jefatura de Gobierno. Algunos estados incluyen en la denominación la fórmula “gobernador constitucional”, como en los casos de Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa.

Al margen de que la administración pública se ejerza a través de un cuerpo colegiado generalmente conocido como gabinete, integrado generalmente por los secretarios de Estado, es importante indicar que quienes conforman dicho órgano son solamente auxiliares del Ejecutivo y no adquieren ni comparten la titularidad de este poder, sino únicamente la de aquella dependencia que se encuentra directamente a su cargo. Titular del Ejecutivo en los tres órdenes señalados, por tanto, sólo hay uno.²⁶

Los artículos 76 y 89 constitucionales determinan que la condición unipersonal del Ejecutivo no se modifica, en este sentido, ni siquiera por el hecho de que desde 2018 exista la posibilidad, incorporada mediante la misma reforma constitucional de 2014, de conformar un gobierno de coalición a partir de la decisión presidencial, para que de la mano con alguno o algunos partidos de oposición representados en el Congreso puedan avanzar un plan de gobierno y una agenda

²⁵ Laura Patricia Rojas Zamudio, “Artículo 115”, p. 1874.

²⁶ Véase Jorge Fernández Ruiz, *Tratado de derecho electoral*, pp. 351 y ss.

legislativa común, dentro de un acuerdo que establezca el potencial reparto de posiciones en el gabinete, y cuyos nombramientos deberán ser ratificados por el Senado de la República en el marco del convenio de coalición signado al efecto.²⁷

Existe una identidad sustancial en la forma de elegir a los encargados de una de las ramas más importantes del gobierno. En todos los casos se elige por elección directa mediante sufragio universal, libre y secreto. El sistema electoral que se utiliza es el de MR, el cual otorga el triunfo al candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios.

En este sentido, el presidente Felipe Calderón, en la iniciativa de reforma política presentada en diciembre de 2009, propuso la modificación de la modalidad de elección del presidente. En ésta planteó la necesidad de pasar de un principio de MR a uno de mayoría absoluta, mediante la implementación de la segunda vuelta electoral. La propuesta no se consideró viable en aquel momento, aunque cíclicamente ha sido objeto de análisis a partir de las potenciales ventajas que podría traer para la legitimidad democrática del elegido y para el incremento de los márgenes de gobernabilidad de un sistema político en el que las mayorías absolutas han dejado de existir producto del pluralismo político que caracteriza al Estado mexicano.²⁸

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Los requisitos de elegibilidad representan las condiciones o exigencias que se deben satisfacer para acceder a los cargos de representación popular más significativos de la función pública.

Los representantes populares que conforman al Congreso de la Unión deben cumplir exactamente los mismos requisitos salvo uno: el de la edad. En este sentido, quienes aspiran a desempeñarse dentro de una diputación federal o una senaduría de la República deben demostrar que cuentan con la nacionalidad por nacimiento, estatus constitucional básico de aquellas personas que aspiran a representar

²⁷ Daniel Barceló y Diego Valadés (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, pp. 19 y ss.

²⁸ Véase César Astudillo, “Segunda vuelta electoral para la elección presidencial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 1411-1428.

a su país; también con la condición de ciudadanía, que presupone la nacionalidad y una edad adulta superior a 18 años, indispensables para tener reconocidos derechos políticos esenciales. De la misma manera, deben demostrar el ejercicio pleno de los derechos en general y de los derechos políticos en particular.²⁹

La edad es un requisito que varía y una de las principales notas diferenciales entre los diputados y senadores, ya que los primeros deberán tener 21 años cumplidos el día de la elección, mientras que los segundos, 25. La distancia de cuatro años entre ellos no asegura que los miembros del Senado sean personajes con mayor carácter, experiencia, personalidad y madurez que permita una reflexión mucho más reposada, meditada y prudente a la que ocurre al seno de la Cámara de Diputados.³⁰

La oriundez —enfocada a constatar que una persona nació en la entidad federativa que se propone representar—, o bien, la residencia —permanencia de una persona dentro de su entidad federativa, al menos durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección— son exigencias que tratan de exaltar el vínculo entre representantes y representados, y el conocimiento de los problemas que se suscitan en dicha geografía. Acaso por ello, incluso quienes se postulan para una diputación plurinominal, deben ser originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o demostrar una residencia en términos similares a los uninominales.

Se encuentran establecidas, asimismo, incompatibilidades o prohibiciones que inhabilitan a las personas para ser representantes populares. Destacan, entre ellas, no ser ministro de algún culto religioso ni estar en servicio activo en el Ejército o en la policía; no ser titular de algún organismo autónomo ni secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal; no ser ministro ni magistrado de la SCJN, secretario del TEPJF, consejero presidente o consejero elec-

²⁹ Marco Antonio Zavala Arredondo, “Comentario al artículo 55”, pp. 708 y ss.

³⁰ Estas reflexiones, entre otras, justificaron la diferencia de edad en los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, tal como lo explica Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral, 2006*, pp. 158 y ss.

toral en los consejos general, locales o distritales del INE, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto.

En todo caso, se trata de incompatibilidades relativas porque se diluyen si el aspirante deja el cargo con cierta antelación, que es de 90 días antes de la elección por regla general y de tres años para quienes hubieren desempeñado la función electoral.

Por la reforma constitucional de enero de 2016, en los artículos 55 y 58 se añadieron incompatibilidades adicionales al disponer que los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, y que los secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

El artículo 10 de la LGIPE dispone que, adicionalmente a estos requisitos, quienes aspiren a una diputación federal o senaduría deberán estar inscritos en el RFE y contar con credencial para votar; asimismo, no deberán ser presidentes municipales o titulares de algún órgano político-administrativo de la Ciudad de México ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separen del cargo 90 días antes de la fecha de la elección.

Los requisitos para obtener una diputación al interior de las legislaturas de las entidades se encuentran establecidos en cada una de sus constituciones. La mayoría de ellas se acerca a lo que se acaba de señalar para el Congreso de la Unión, nacionalidad, ciudadanía, vecindad y residencia, edad y el abanico de impedimentos que estatuyen la falta de aptitud legal para concurrir al proceso electoral federal.

En relación con la titularidad del Poder Ejecutivo federal y de las entidades federativas, la importancia de los cargos conduce a que sean la Constitución y los textos constitucionales de las entidades federativas los que se encarguen del establecimiento de las respectivas condiciones de elegibilidad. Las leyes electorales, en todo caso, reproducen la ma-

yoría de ellos y, en ocasiones, estipulan requisitos adicionales o simplemente los especifican.

La determinación de cuáles deben ser los requisitos para acceder a la Presidencia de la República se encuentran estipulados en el artículo 82 constitucional, mientras que en el ámbito de los estados de la República y la Ciudad de México, se regulan en el artículo 116 fracción I y 122 de la Carta Magna, los cuales abren la posibilidad de que la definición exhaustiva se establezca en cada una de las constituciones y enseguida en las leyes electorales de los estados.

Para ocupar la Presidencia de la República se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre y madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- b) Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- c) Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- d) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- e) En caso de pertenecer al Ejército, no estar en servicio activo seis meses antes del día de la elección.
- f) No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la República ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
- g) No haber desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, sustituto o provisional.³¹

En lo que concierne a las entidades federativas, a diferencia de los requisitos para ser diputado local, los cuales se han reservado a la libertad configurativa de las entidades federativas, el artículo 116 constitucional ha estatuido un conjunto de requisitos mínimos que

³¹ Véase Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, pp. 356 y ss

deben observarse en todas ellas, referidos a la nacionalidad, ciudadanía, oriundez o residencia no menor a cinco años previos al día de la elección. La disposición determina un parámetro de edad de 30 años, que las constituciones estatales pueden reducir.

Por otra parte, la reforma constitucional de enero de 2016, que modificó la naturaleza de la capital de la República, dispone expresamente en el artículo 122 constitucional que la determinación de los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar el cargo de jefe de gobierno corresponderá a la Constitución de la Ciudad de México.

En algunas constituciones, el periodo de residencia requerido varía notablemente. Muchas de ellas se atienen a la media de cinco años, estipulado por la Carta Magna, pero otras, la de Baja California, por ejemplo, lo han incrementado notablemente hasta los 15 años requeridos.

La gran mayoría de las entidades dispone 30 años de edad. Unas pocas, como Guanajuato, Morelos y San Luis Potosí, siguiendo el modelo federal, requieren 35 años. Únicamente Quintana Roo indica una edad menor, fijada en 25 años.

La buena reputación es una exigencia que se hace presente, no directamente, pero sí en su modalidad de no haber sido condenado por cierto tipo de delitos que afectan dicha reputación o la fama pública de las personas, en estados como Chiapas, Durango o San Luis Potosí.

Prácticamente, la totalidad de legislaciones establecen incompatibilidades o prohibiciones que inhabilitan a una persona para ser gobernador. Destacan, entre ellas, no pertenecer al estado eclesiástico o a las fuerzas armadas; no ocupar otro cargo de representación popular o ser servidor público de la federación, los estados o municipios. En todo caso, son incompatibilidades relativas porque se diluyen si el aspirante deja el cargo con cierta antelación, que por lo general es de 90 días antes de la elección.

Algunas legislaciones determinan requisitos que resaltan en el contexto comparativo. Son los casos de Coahuila, Nayarit o Colima, donde se requiere no haber participado en asonada, motín o cuartelazo; en esta última, también se solicita tener un modo honesto de vivir y no tener otra nacionalidad; en Guerrero, presentar constancia de liberación, finiquito o comprobación si previamente se administraron recursos financieros públicos; en Morelos, no estar inhabilitado por el

órgano electoral por violar disposiciones en materia de precampaña; en Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas, no tener parentesco de consanguinidad o afinidad con el gobernador saliente; en Sinaloa, se pide no ser recaudador de rentas; en Tamaulipas, se requiere poseer suficiente instrucción, y en Veracruz, saber leer y escribir.

FECHAS DE ELECCIÓN

En lo concerniente a la fecha en la que tendrá lugar la elección es importante advertir la existencia de dos periodos claramente definidos. El amplio espacio temporal previo a la reforma electoral de 2014 se caracterizó por la existencia de un federalismo electoral que, entre otras cosas, dejó al arbitrio de los congresos estatales la competencia de determinar los calendarios electorales y las fechas de realización de los comicios. Se configuró, de esta manera, un calendario de elecciones que hacia concurrir a las urnas en distintas ocasiones y en diferentes fechas, con motivo de la elección de los representantes populares federales y estatales.³²

Paulatinamente, la mayoría de estados comenzó a seguir de cerca lo dispuesto por la legislación federal, lo cual produjo que, como regla general, la celebración de las elecciones se haya alineado al primer domingo de julio del año de la elección.

Un inicial esfuerzo orientado a coordinar la fecha de la elección se incentivó desde la reforma constitucional de noviembre de 2007, la cual incorporó una norma que produjo la adecuación correspondiente al interior de los estados. Dispuso que la jornada comicial para la elección de los gobernadores tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, con excepción de aquellas entidades cuyas jornadas electorales transcurrieran en el mismo año en que habrían de celebrarse comicios federales. El objetivo era armonizar los calendarios electorales a partir de un ejercicio inicial de compactación en un mismo día de la jornada electoral o al menos dentro de un mismo año.

La reforma electoral de 2014 siguió en esta misma lógica, dejando a la decisión de los estados la eventual alineación de sus calendarios, pero

³² “La dimensión federal de la democratización electoral”, pp. 44 y ss.

con dos ajustes relevantes. El primero se orientó a modificar, después de muchas décadas, la fecha de la jornada electoral para que a partir de las elecciones de 2015 se llevaran a cabo el primer domingo de junio, con todo lo que ello significó para la determinación del entero calendario de las elecciones, el cual debió ajustarse en su extensión. La reforma en cuestión tuvo aplicación en las elecciones de 2015, pero no así para las de 2018, las cuales se convocaron nueva, pero excepcionalmente para el primer domingo de julio y, una vez transcurridas, conducirán a la normalización de la nueva fecha de los comicios de 2021 en adelante.

El segundo ajuste obligó a que las entidades federativas alinearan al menos una de sus elecciones locales con la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; obligadas a seguir este ajuste las elecciones locales en las que se elijan gobernadores, jefe de gobierno, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los ayuntamientos y alcaldías en los estados de la República y en la Ciudad de México, se celebrarán igualmente el primer domingo de junio del año que corresponda, como indica el artículo 25 de la LGIPE.

En la actualidad, son pocas las entidades federativas que han decidido mantener sus elecciones en años distintos al de las elecciones federales, entre ellos se encuentran: Estado de México, Coahuila y Nayarit, que eligieron gobernador en 2017, y Veracruz, donde se renovaron alcaldías ese mismo año. La tendencia general se orienta a la plena concurrencia de elecciones, lo cual se evidencia si se observa que solamente Nayarit y Baja California no tendrán elecciones locales en julio de 2018.

DURACIÓN DEL ENCARGO Y REELECCIÓN

El principio republicano —basilar de la democracia mexicana— determina la renovación periódica en el ejercicio de las funciones públicas del país. Su contenido se concreta en el inexorable establecimiento del ámbito temporal dentro del cual ejercerán el encargo todos aquellos que hayan sido elegidos popularmente. En consecuencia, el sistema democrático y republicano dispone una permanencia limitada que garantiza de forma natural su constante y necesaria renovación a través de elecciones libres y periódicas.

El texto constitucional de 1917 estableció la duración del encargo de quienes ejercían el Poder Ejecutivo. Dispuso que tanto el presidente de la República como los gobernadores de los estados no podrían durar más de cuatro años. Además, fue tajante al señalar que en ninguno de los casos podrían ser reelectos.

El ámbito temporal del mandato presidencial adquirió su condición sexenal a través de la reforma constitucional de abril de 1933. En cambio, sería hasta 10 años después cuando la reforma constitucional de enero de 1943 ampliaría a un periodo similar el mandato de los gobernadores. Esta reforma, sin embargo, definió el periodo máximo de duración del encargo, pero no estableció uno fijo como tal. En este sentido, quedó a la órbita de competencia de los propios estados de la República la posibilidad de acotar los mandatos a una duración menor. Ningún estado lo hizo y de forma generalizada se ha estipulado el periodo sexenal.

Quien haya desempeñado el cargo de presidente de la República y cuyo mandato derive de una elección popular, o de un acto de designación legislativa por medio de la cual haya asumido la titularidad del Ejecutivo federal con el carácter de interino, sustituto o provisorio, tiene una limitación absoluta para no poder volver a desempeñar ese puesto bajo ninguna circunstancia. Esta disposición configura el principio de no reelección, el cual ha sido considerado como una de las decisiones políticas fundamentales dentro del constitucionalismo mexicano, que ha permanecido en sus términos desde 1933.³³

En cuanto a las entidades federativas, sólo algunos estados, como San Luis Potosí, establecen una prohibición tajante para que quien haya ejercido el cargo de gobernador, bajo cualquier circunstancia, no pueda volver a desempeñarlo.

Destaca que la mayoría de legislaciones estatales contiene prohibición absoluta de que los titulares del Ejecutivo cuyo origen sea elección popular ordinaria u extraordinaria, bajo ninguna circunstancia, puedan reelegirse. En el extremo contrario, incorporan una prohibición relativa al estipular que quien ejerza el cargo, mediante un mandato distinto al que otorga una elección popular, es decir, a

³³ Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 150 y ss.

través de un acto de designación que confiera un mandato interino, provisional o sustituto, no podrán ser electos para el periodo inmediato, pero sí para el subsecuente. Regularmente condicionan esta prohibición a que hayan ejercido el cargo durante los dos últimos años del mandato sexenal, cuando el mandato derive de un acto de designación, de acuerdo con los artículos 83 y 116, fracción I constitucional y artículo 12 de la LGIPE.

La reforma electoral de 2014 eliminó el principio de no reelección del ámbito de los ayuntamientos. Mediante una modificación, el artículo 115 constitucional indica que:

se obligó a las constituciones de los estados a incorporar la elección consecutiva de los presidentes municipales, los regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando se cumplan con tres requisitos: que se postulen para el mismo cargo de elección, que lo hagan apoyados por el mismo partido político o alguno de los partidos que conformaron la coalición que los llevó al gobierno, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y, finalmente, que se produzca dentro de aquellos ayuntamientos que tengan mandatos que no superen los tres años de duración. Los que hayan ocupado un cargo representativo a través de una candidatura independiente, podrán reelegirse a través de esa misma modalidad.³⁴

La razón constitucional de lo anterior, en opinión de la SCJN, “es que es la única forma en que cobra sentido el principio de reelección, el cual busca conseguir una relación más estrecha entre el electorado que propicia una participación democrática más activa y una rendición de cuentas. La manera de honrar estos objetivos es que la respectiva persona sea electa en el cargo por el que debe responder ante la ciudadanía”.³⁵

En lo concerniente a los cargos de naturaleza legislativa, la duración del encargo presupone la existencia de un espacio temporal suficiente para desarrollar la función representativa que, como se sabe, es la que se materializa en actos legislativos y de control político; un periodo

³⁴ Jorge Carpizo y César Astudillo, “No reelección”.

³⁵ Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 del 11 de febrero de 2016.

adecuado para favorecer la toma de decisiones políticas bajo un entorno de independencia razonable de los representantes populares, y una duración puntualmente limitada para garantizar la oxigenación periódica de los cuerpos representativos del Estado.

La Constitución de 1917 estableció que los diputados federales durarían en su encargo un periodo de dos años y los senadores, uno de cuatro años. Originalmente, la prohibición de la reelección no se encontraba prevista, salvo para el presidente de la República y los gobernadores. En abril de 1933, se publicó la reforma constitucional que amplió los periodos de duración de los cargos legislativos señalados —tres y seis años, respectivamente—. La misma reforma introdujo la prohibición de reelección legislativa para el periodo inmediato, que trascendió incluso a los legisladores estatales y miembros de los ayuntamientos. Dichas disposiciones se mantuvieron vigentes durante todo el siglo xx, en un contexto en el que el principio de no reelección constituía uno de los principios basilares del constitucionalismo mexicano.

La reforma electoral de 2014 modificó sustancialmente este principio y abrió la puerta a la reelección en el ámbito legislativo y también en cargos ejecutivos. En relación con los senadores se estableció una previsión, aplicable a quienes resulten electos en las elecciones de julio de 2018, consistente en que podrán ser elegidos hasta por un máximo de dos periodos consecutivos, lo cual se traduce, en los hechos, en la posibilidad de una única reelección una vez agotado el mandato original de seis años. Para los diputados federales, se abrió por un periodo hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que implica que una vez fenecido su mandato inicial pueden presentarse a tres reelecciones más, garantizando que los legisladores al Congreso de la Unión que sean reelegidos puedan formar parte de él por un periodo no mayor a 12 años —artículo 59 constitucional—. Con el propósito de mantener una representación fidedigna, la misma disposición establece que la postulación de un representante popular para que se presente a la reelección de su cargo únicamente podrá provenir del mismo partido político o de cualquiera de los partidos que integraron la coalición que en su momento lo postuló, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.³⁶

³⁶ Jorge Carpizo y César Astudillo, *op. cit.*

En relación con las entidades federativas, la Constitución no contiene ninguna directriz para conferir a los legisladores estatales un periodo de duración determinado; no obstante, la regla es y ha sido, sobre todo, en un entorno orientado a la concurrencia de elecciones y en la lógica de las reformas de 2007 y 2014, mantener el periodo de duración de tres años que se dispone para los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La reforma de 2014 al artículo 116, fracción II constitucional dispuso igualmente que las constituciones estatales deberían establecer la elección de los diputados a las legislaturas de los estados hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que a la par de los diputados federales permite que, fenecido el mandato original, puedan ser objeto de hasta tres reelecciones inmediatas, homologando así el ámbito temporal de todos los mandatos legislativos del país a un máximo de 12 años y bajo reglas sustancialmente homogéneas en torno a las modalidades de postulación.

En función de lo anterior, la reglamentación de la reelección, en todo lo concerniente al número de periodos permitidos para una nueva postulación, se dejó a la decisión de los poderes legislativos de las entidades federativas, dentro de las posibilidades permitidas por la Constitución, ya que la SCJN ha sostenido:

las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, se les otorgó libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección, estableciéndose dos limitantes: que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos y que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.³⁷

³⁷ “SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Eduardo Medina Mora I”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2017.

Lo anterior cobra sentido si se considera que “con excepción de estas dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los estados de la república tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluyendo el número de periodos adicionales, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad”.³⁸



³⁸ Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 del 11 de febrero de 2016.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

¿QUÉ ES UN MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL?

La organización electoral comprende la arquitectura que define a las instituciones que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las actividades necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer y defender, en su caso, los derechos político-electorales de los que son titulares, esencialmente el derecho a votar y ser votado, a través de actos de gestión u organización de las elecciones, instancias de tutela de los derechos y control de la regularidad jurídica de los actos o justicia electoral y mecanismos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio.¹

La terminología utilizada para hacer referencia a dichas instituciones es variada. Por ejemplo, hay ámbitos en los que genéricamente se utiliza la noción de “administración electoral” u “organización electoral” para referirse a las instituciones que deben ocuparse de la gestión de los comicios, aun cuando de manera más específica se les llame comisión electoral, departamento de elecciones, consejo electoral o

¹ Este apartado retoma y actualiza el contenido de un texto previo del autor. Véase César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, pp. 757-793.

instituto electoral.² En relación con las instituciones de garantía, los términos comunes son justicia electoral, jurisdicción electoral o, recientemente, derecho procesal electoral y control de elecciones.³

Cada una de las vertientes de la organización electoral desvela analogías y diferencias que facilitan la labor de clasificación de experiencias en función de la posibilidad de adscribir sus instituciones a las tipologías que se han creado de conformidad con los criterios que les son comunes. Probablemente, el criterio más usual es aquel que clasifica a las instituciones electorales a partir de la posición institucional que guardan respecto del esquema tradicional de poderes, con el propósito de advertir su dependencia de alguno de ellos, o bien, su independencia. Otro criterio se obtiene a partir de la especialización de funciones, que delata si la organización de las elecciones, y el control de su regularidad se deposita en un solo órgano o si estas competencias se encuentran asignadas a una institución distinta. Uno más se asienta en el criterio de la permanencia, que precisa si los órganos electorales son instancias que se instalan exclusivamente en época electoral o si son instituciones de funcionamiento permanente dentro de la organización estatal. Un criterio adicional consiste en la descentralización, la cual evidencia si en el cumplimiento de su función, los organismos electorales actúan bajo una estructura centralizada o descentralizada, o bien, si se conducen de forma monopólica o concurrente con otras instituciones.⁴

No es común, sin embargo, realizar una aproximación a las distintas instituciones involucradas en la función electoral desde una perspectiva general y estructural. Es así porque la mayoría de estudios sobre el particular toman como punto de partida el criterio de especialización de las funciones que tienen asignadas y los clasifican como organismos electorales de gestión de las elecciones, que resuelven las

² A.A.V.V., *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*, pp. 5 y ss.

³ Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *Electoral Justice: The international IDEA Handbook*, pp. 9 y ss.

⁴ La variedad de criterios de clasificación se pueden encontrar en distintas obras. Al respecto, Pablo Santolaya, “El modelo español de administración electoral”, p. 23 y ss.; Juan Jaramillo y Dieter Nohlen, “Los órganos electorales supremos”, pp. 377 y ss.; A.A. V.V. *Electoral Management...*, pp. 5 y ss.; y Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

disputas generadas con motivo de las mismas, y de los organismos que persiguen los delitos electorales.⁵

LA PERSPECTIVA COMPARADA

Para los propósitos de esta obra, el análisis de los organismos electorales se realizará desde el criterio de la posición institucional que tienen asignada en el concierto de las instituciones estatales. Evidentemente, una apreciación como ésta se facilita en aquellos sistemas que han evolucionado hasta perfilar el “cuarto poder” del Estado, en su intención de racionalizar a los órganos electorales en un único poder electoral, tal y como acontece en América Latina, específicamente en Venezuela —artículos 136 y 292 de su Constitución— y Nicaragua —artículos 7o. y 169 de su Constitución—,⁶ o bien, en los ordenamientos que han agregado una específica función estatal en sus constituciones para agrupar en ellas a los organismos encargados de la función electoral, como sucede en México —artículos 41 y 116 constitucionales) y en Ecuador —artículo 207 de la Constitución.⁷

⁵ Los manuales de IDEA Internacional son un ejemplo de lo que se acaba de expresar, ya que cada uno de ellos realiza una clasificación de organismos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales de manera separada y de conformidad con la función que cada uno de ellos tiene asignada. Véase. A.A.V.V., *Electoral Management...*, pp. 7 y ss., también Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...* Una excepción a lo anterior viene representada por el estudio de Jaramillo, quien habla en general de “órganos electorales supremos”, en Juan Jaramillo y Dieter Nohlen, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 377 y ss.

⁶ En Nicaragua, el poder electoral reside en el Consejo Supremo Electoral, que se descentraliza en consejos electorales departamentales y regionales, consejos electorales municipales y juntas de votación. En Venezuela, el poder electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral, que como ente rector y como organismos subordinados aparecen la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

⁷ En México, la lectura del artículo 41 constitucional establece que la función electoral consiste en la organización de las elecciones federales a través de una instancia denominada IFE. En el ejercicio de dicha función, no parece intervenir la instancia jurisdiccional. Esto se debe fundamentalmente, a que en 1990 el Trife tenía la naturaleza de órgano constitucional autónomo, pero por reforma constitucional de 1996 se incorporó como tribunal especializado en la materia al Poder Judicial de la Federación, lo cual lo adscribe formalmente a la función judicial. En el ámbito subnacional, la función electoral sí parece incorporar a las instituciones jurisdiccionales, ya que el artículo 116 constitucional sostiene que la función electoral estará a cargo de “autoridades electo-

EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES

Al margen de configurar una auténtica función o poder electoral es posible distinguir un modelo de administración de las elecciones, cuyo criterio característico reside en el espacio institucional, propio o dependiente de algún otro poder, asignado al organismo en quien reposa la función electoral, pero cuyo elemento común se asienta en el reconocimiento de que la organización de las elecciones constituye una responsabilidad estatal que se revela en una labor altamente compleja que requiere, para su adecuada consecución, de instancias cada vez más calificadas y profesionales. En este modelo convive el modelo independiente, el gubernamental y el mixto.

El modelo independiente destaca en aquellos países donde las elecciones se gestionan por un organismo electoral institucionalmente independiente y autónomo; ambas cualidades pueden presentarse frente al Ejecutivo o a los poderes tradicionales, con lo cual el nivel de independencia es pleno cuando alcanza a todos los poderes o semipleno cuando lo es respecto del Ejecutivo. Sus órganos tienen garantizados niveles de autonomía técnica, organizativa, administrativa, financiera y de decisión para el adecuado ejercicio de su función. En su composición participan miembros que no forman parte del gobierno y que se caracterizan por su imparcialidad y profesionalismo, cuyos niveles varían, lo que permite incorporar a técnicos en la materia o a verdaderos expertos electorales. Este modelo está vigente, entre otros países, en Canadá, Costa Rica, Sudáfrica, India y México.⁸

En el modelo gubernamental, la tarea de organizar las elecciones constituye una función llevada a cabo directamente por el Ejecutivo, por lo general, a través de los ministerios o las secretarías del interior y con la colaboración de autoridades locales. Su composición en muy pocas experiencias es colegiada, ya que está a cargo de un ministro, secre-

rales” y enseguida subraya que dichas autoridades tendrán a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de las controversias en la materia. Lo que parece estar fuera de duda es que las instancias persecutoras de los delitos electorales no forman parte de la función electoral. En Ecuador, la función electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

⁸ A.A. V.V, *Electoral Management...*, pp. 6 y ss.

tario o funcionario público; para el ejercicio de su función cuentan con un grado de autonomía acotado. Las experiencias más significativas del modelo están representadas por países como Suiza, Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur, Gran Bretaña y Estados Unidos.⁹

El modelo mixto se distingue por conjuntar aspectos de los dos modelos previos. Por un lado, comprende una estructura de monitoreo o supervisión profesional e independiente de las actividades a desarrollar y, por el otro, una estructura de gestión o implementación que pertenece al Ejecutivo o gobierno local. En consecuencia, las elecciones son organizadas mediante el componente gubernamental con distintos mecanismos de vigilancia a cargo de la vertiente independiente, que puede presentarse a través de una Comisión Electoral, como en Mali, España, Francia o Japón, o un Consejo Constitucional, como en los países francófonos.¹⁰

EL MODELO DE JUSTICIA ELECTORAL

Los mecanismos e instituciones orientados a garantizar la regularidad jurídica de los actos electorales y la tutela efectiva de los derechos políticos se agrupan en modelos de justicia electoral que se distinguen atendiendo a diferentes criterios de clasificación.¹¹ El que interesa para los efectos de esta obra, los agrupa en torno a la naturaleza jurídica del órgano encargado de emitir la última palabra en relación con las impugnaciones en materia electoral y a la posición institucional que se le reconoce al interior de la arquitectura electoral. Así, el modelo de justicia electoral se clasifica en modelo político, modelo jurisdiccional, modelo administrativo y modelo *ad hoc*.

El modelo político se caracteriza por conferir a los propios órganos legislativos la verificación de la regularidad de las elecciones, de los poderes, el título de admisión de sus integrantes o la composición regular de las cámaras para calificar su validez o invalidez. El control se realiza bajo procedimientos jurídicos, pero dada la naturaleza política de quien

⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 6 y ss.

¹¹ Véase Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, pp. 93 y ss.

lo lleva a cabo, sus resoluciones no dejan de estar altamente influidas por criterios e intereses de esa naturaleza.¹² Entre los países que históricamente adoptaron este sistema —el más antiguo de todos—, destacan Estados Unidos, Inglaterra y Francia; sin embargo, actualmente ya no mantienen su configuración inicial y se han mudado a modelos mixtos o híbridos de carácter político-jurisdiccional o político-administrativo.

El modelo jurisdiccional se asienta en la convicción de que la resolución de los contenciosos electorales y la tutela de los derechos democráticos representan una labor técnica, jurídica, especializada y profesional, que encuentra en instancias jurisdiccionales su garantía más idónea y eficaz. De conformidad con los niveles de especialización adquirida, este modelo se ha clasificado en cuatro vertientes, a saber: el modelo de jurisdicción ordinaria, el más genérico y difundido de todos, el cual deja en manos de un tribunal ordinario —generalmente la Suprema Corte— la resolución de los conflictos electorales, tal como ocurre en Australia, Brasil, Canadá, India y Japón.¹³ En su interior aparece el modelo de jurisdicción administrativa, de mayor especialización al conferir a tribunales administrativos autónomos o adscritos al Poder Judicial la resolución de disputas electorales, las cuales, en su mayoría, consisten en la revisión de los actos de las autoridades que organizan las elecciones. Este modelo se encuentra en países como Colombia, Finlandia y República Checa.¹⁴

El modelo de jurisdicción constitucional se incluye dentro de los dos con mayor grado de especialización, ya que se caracteriza porque la resolución de los medios de impugnación corresponde al máximo garante de la Constitución. Las experiencias que se adscriben a este modelo son Alemania, Francia, España, Bulgaria y Croacia. No en todos los casos se trata de sistemas puros, ya que es frecuente que existan facetas desarrolladas ante órganos políticos y facetas jurisdiccionales, o bien, facetas de carácter administrativo combinadas con un control judicial posterior.¹⁵ El modelo con mayor especificidad es, sin duda, el

¹² Sobre este modelo, Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...* pp. 63 y ss.; Giorgia Pavani, “Centralità e declino dei parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale”, p. 47.

¹³ Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, p. 69.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 72-73.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 70-72.

modelo de jurisdicción electoral, el cual adquiere sus notas características por dejar en manos de tribunales especializados en materia electoral la resolución de las controversias electorales. Estos tribunales pueden estar dotados de plena independencia con respecto a los demás poderes del Estado, como en Chile, Perú o Sudáfrica, o formar parte del Poder Judicial, como sucede en Grecia, México y Venezuela.¹⁶

El modelo administrativo encomienda a instituciones de naturaleza administrativa, independientes o vinculadas orgánicamente a algún poder, la resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Son instancias que funcionan en contextos en los que no se ha especializado la materia electoral, lo que los hace conservar una competencia indivisa a través de la cual se organizan los comicios y se resuelven las disputas generadas con motivo de los mismos, con atribuciones para pronunciarse de manera exclusiva y excluyente sobre la validez de las elecciones. Dentro de esta tipología, se pueden ubicar las experiencias de Nicaragua, Costa Rica y Uruguay.¹⁷

Finalmente, el modelo a cargo de un órgano *ad hoc* se presenta en ámbitos excepcionales en los que se requiere solucionar un determinado conflicto electoral o contribuir a la pacificación de un país determinado mediante la celebración de elecciones libres, como sucedió con Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Nepal en 2008. Son soluciones de carácter transitorio, dentro de las cuales se puede optar por la constitución de un órgano nacional *ad hoc* que tenga la función de resolver determinados conflictos electorales o por un órgano *ad hoc* auspiciado por la comunidad internacional, encargado de la organización de los comicios y la resolución de las disputas electorales.¹⁸

EL MODELO DE PERSECUCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

El ámbito electoral no está exento de la comisión de conductas ilícitas. Por el contrario, la salvaguarda de la libertad y autenticidad del sufragio ha impulsado la edificación de un sistema penal para inhibir y, en su caso, sancionar la comisión de conductas lesivas de los valores

¹⁶ Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, pp. 73-75.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 75-78.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 78-79.

democráticos, los principios que rigen el actuar de las instituciones, el desarrollo de las elecciones y el ejercicio del sufragio.

Los delitos electorales pueden perseguirse por las mismas instancias de persecución del común de los delitos, o bien, por instancias especializadas en ese tipo de ilícitos. Esta doble modalidad estipula dos modelos básicos a partir de la especialización de dicha competencia, así como de la naturaleza con la que aparece la institución en que esa actividad se deposita dentro del conjunto de instituciones del Estado.

El modelo de persecución ordinaria de los delitos electorales se caracteriza porque la investigación de los mismos queda a cargo del Ministerio Público responsable de hacerlo con respecto al común de los delitos. El dato diferencial que desvela el nivel de injerencia política o de independencia con el cual se lleva a cabo la investigación y que permite presumir la eficacia de la persecución delictiva, deriva de la naturaleza del órgano de procuración de justicia. Si es una procuraduría o fiscalía dependiente del Poder Ejecutivo como en República Dominicana y Uruguay, o del Poder Judicial como en Costa Rica, Panamá y Paraguay, el modelo se cataloga como ordinario y dependiente, pero si dichas instituciones gozan de una autonomía plena o semiplena, entonces el modelo es ordinario y autónomo como en Argentina, Brasil y Venezuela.¹⁹

El modelo de persecución especializada de estos delitos se infiere de la existencia de instancias establecidas directamente para hacerse cargo de la persecución de los delitos electorales. El modelo se divide, igualmente, en un modelo de persecución de los delitos electorales especializado y dependiente, si la instancia tiene un vínculo orgánico con la correspondiente procuraduría o fiscalía, y ésta, a su vez, es dependiente de alguno de los poderes del Estado; y en un modelo de persecución especializado y autónomo, si el organismo goza de plena autonomía constitucional. Los casos paradigmáticos de ambos modelos se encuentran en México, por un lado, y en Panamá, por el otro.²⁰

¹⁹ Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, pp. 75-77.

²⁰ Bernardino Esparza Martínez, *Delitos electorales 1812-2014*, pp. 260 y ss.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

El modelo de organización electoral en México encontró un momento de refundación con la reforma constitucional de 1990. En sus cerca de 28 años de vigencia ha evolucionado para hacer frente al dinamismo que la materia presenta en nuestro país; ir definiendo sus contornos mediante la incorporación de las instituciones con las que ahora lo conocemos; reaccionar frente a situaciones que fueron problemáticas en las elecciones previas; abrirse a las demandas de los partidos opositores; adecuar reglas sobre las cuales existe una jurisprudencia perfectamente asentada e, incluso, para mostrar su apertura frente a los ánimos reformadores de las premisas que lo han caracterizado en su devenir histórico.

La segunda generación de reformas electorales se asentó en la exigencia de que la organización de las elecciones se realizara mediante una específica función estatal, para que progresivamente se fuera transformando en una actividad técnica, especializada y descentralizada, con lo cual, desde ese momento, quedaron marcadas las características definitorias del modelo de organización electoral que se pretendía instaurar.

LA FUNCIÓN ELECTORAL COMO FUNCIÓN ESTATAL

La organización de las elecciones, por su significado, trascendencia y complejidad, fue elevada en la reforma de 1990 a la condición de función estatal. Con esta decisión, se produjo la especificación normativa de una actividad que a partir de entonces se consideró trascendental para el Estado, derivado de que la organización y calificación de las elecciones incidía directamente en la condición democrática reconocida a nuestra forma de organización social y política.²¹

²¹ Una aproximación al significado y evolución de la función estatal de organizar las elecciones puede verse en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, especialmente el capítulo primero. También, José Fernando Franco González Salas, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, pp. 13-90.

La apertura de un espacio de actuación institucional propio a las cuestiones electorales generó un punto de inflexión en la organización constitucional del Estado, al situar, junto a la función de legislar, administrar y resolver controversias —funciones típicas de la organización estatal— a la naciente función de organizar y calificar las elecciones. Esto orilló al necesario acomodo del conjunto de responsabilidades del Estado, derivado del paulatino incremento de instituciones que se iban desprendiendo de la órbita de los poderes tradicionales para convertirse en órganos constitucionales autónomos o para ejercer una autonomía semiplena que a mediano plazo les permitiera un completo ejercicio de independencia orgánica y funcional.

La organización de elecciones —actividad tendiente a posibilitar la emisión del derecho al sufragio, lograr la representación política, hacer viable la sustitución periódica de gobernantes y, finalmente, contribuir al desarrollo democrático de México— abrió un espacio institucional propio que trajo consigo la asignación de cierto tipo de actividades públicas a determinado tipo de órganos estatales, guiados bajo principios explícitos de actuación y encabezados por una nueva gama de funcionarios públicos con un perfil distinto al conocido, bajo una idoneidad que garantizara plenamente su competencia profesional en la ascendente materia electoral.²²

En esa asignación de nuevas responsabilidades se patentizó la necesidad de que el grado de especificidad, complejidad y profesionalismo que demandaba la organización, cada vez más sofisticada de las elecciones, debía quedar plenamente satisfecho, lo cual condujo a edificar una institución diametralmente distinta a la extinta Comisión Federal Electoral para dar paso a un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, que se convirtiera en “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, en cuya estructura se auxiliara de “órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos”.²³ Para este efecto, se procedió a dotarlo de referentes de actuación a través de los principios de “certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad

²² César Astudillo, “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, pp. 43-44.

²³ “DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17,

y profesionalismo” que habrían de regir la función electoral. Asimismo, se le asignaron competencias y atribuciones específicas para que pudiera desenvolverse dentro de su órbita de funcionamiento. Se determinó también que los funcionarios que asumirían la conducción de la institución tendrían que encontrarse plenamente versados en la interpretación de las leyes, dado que, desde entonces, el Cofipe se convirtió en el principal referente de la certeza y confiabilidad de los comicios.

Elevar la función electoral al rango ocupado por las funciones tradicionales del Estado modificó sustancialmente el principio de división de poderes dentro del constitucionalismo mexicano. La reconfiguración hizo de una actividad que existía y estaba confiada a dependencias gubernamentales una auténtica función estatal, dotada de una cobertura constitucional directa, con lo que significó al interior de las relaciones entre poderes del Estado.

La función electoral configurada en la reforma previó la existencia de un órgano jurisdiccional autónomo y especializado en la misma materia, para que a través de un sistema de medios de impugnación diera “definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales” y garantizara “que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.

Así, en la definición inicial del modelo se contempló el nacimiento de dos nuevas instituciones electorales, cada una de ellas encargada de la gestión y el control de la regularidad de las elecciones, respectivamente, y cuya posición institucional al margen de la tradicional división de poderes las ubicó también como órganos de control dentro del renovado esquema de equilibrio de poderes.

FUNCIÓN ELECTORAL DE CARÁCTER TÉCNICO, AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE

La apuesta por crear una función estatal específica para la organización de las elecciones derivó en una decisión adicional dirigida a garantizar un desempeño institucional técnico, no político, que coadyuvara

18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990..

a generar confianza en los actores políticos y los ciudadanos de que la gestión y el control de las elecciones se realice a través de instancias calificadas y dotadas de una autonomía que progresivamente alcanzaría su plenitud.

La gestión de las elecciones supuso un despliegue de alto nivel técnico que no podía ser desarrollado por las instancias que hasta entonces se habían hecho cargo de los comicios; de ahí que se considerara indispensable dar por terminado el ciclo de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Segob, para dar paso al nacimiento del IFE. Este primer paso produjo que la nueva institución surgiera como un órgano todavía dependiente del Poder Ejecutivo, en calidad de órgano desconcentrado de la propia Segob, al que se le reconoció, sin embargo, su autoridad y profesionalismo en materia electoral y se le dotó de personalidad jurídica, patrimonio propio y de una inicial, aunque con acotada autonomía para tomar sus decisiones.

La necesidad de infundir certeza y confianza a la organización comicial se buscó a través de una codificación que estableciera etapas, procedimientos y actos predeterminados, así como de órganos y estructuras idóneas, y funcionarios calificados e imparciales. En consecuencia, el carácter técnico de la función electoral adquirió uno de sus elementos característicos desde la faceta embrionaria del IFE, cuando se decidió la creación del Servicio Profesional Electoral (SPE), el cual, en el mediano plazo consolidó un cuerpo de servidores públicos rigurosamente seleccionados en su perfil, para hacerse cargo de la parte técnica de la gestión electoral y que con independencia de los vaivenes y las vicisitudes políticas pudiera garantizar el desarrollo de los comicios bajo estándares de profesionalismo, eficacia y neutralidad.²⁴

El control de las elecciones, por su parte, clausuró también el ciclo de existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), fundado en 1987, dependiente del Poder Ejecutivo, e impulsó el nacimiento de una nueva institución electoral de naturaleza jurisdiccional: el Trife, al que la Constitución garantizó autonomía plena para el desempeño de sus funciones, posibilitando que, a partir de su creación,

²⁴ Véase Mauricio Merino y Marco Antonio Baños, “El Servicio Electoral Profesional”, p. 455.

todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, a través del sistema de medios de impugnación que debería configurarse al efecto.²⁵

Así se produjo otra de las características que actualmente define al nuevo modelo de organización electoral. Las funciones electorales, por su alto grado de complejidad, debían estar adscritas a instituciones a las que se les garantizara un ámbito de actuación institucional propio, ajeno a los condicionamientos y a los impulsos de carácter político, integradas mediante un cuerpo profesional de funcionarios, con el objeto de que los comicios adquirieran un mayor grado de credibilidad y confianza.

Las reformas electorales posteriores a 1990 vinieron a aportar nuevos elementos para seguir delimitando el modelo mexicano de organización electoral.²⁶ La reforma constitucional de 1993, por ejemplo, continuó el fortalecimiento del rol institucional del Trife al suprimir los colegios electorales, que eran órganos de naturaleza política al interior de las cámaras del Congreso y tenían la función de calificar las elecciones de diputados y senadores, así como trasladar la “última palabra” sobre la validez de dichas elecciones a la instancia jurisdiccional, estipulando que sus resoluciones gozarían de dos atributos esenciales: definitividad e inatacabilidad. La modificación produjo un efecto relevante en la tecnificación de la función jurisdiccional, al dejar de lado la calificación política de este tipo de elecciones, conocida coloquialmente como autocalificación.²⁷

La reforma de 1994 actuó en la misma dirección, pero en relación con los órganos administrativos. Se dieron significativos pasos a favor de una mayor autonomía del IFE, la cual quedó expresamente plasmada en el artículo 41 constitucional: “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...]”.²⁸

²⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 8.

²⁶ *Ibidem*, pp. 6 y ss. En torno a la evolución de la función electoral de conformidad con las reformas posteriores a 1990.

²⁷ Para abundar en esta reforma, resulta de consulta obligada Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, en los capítulos respectivos.

²⁸ CEPUM, artículo 41, párrafo segundo, base V.

A pesar de que sustituyó a los funcionarios jurídicamente especializados del IFE (consejeros magistrados) por consejeros ciudadanos, en principio no calificados en la materia pero de amplio reconocimiento social, se produjo una importante vuelta de tuerca para eliminar parte de las injerencias políticas que permitían a los representantes de los partidos políticos participar en el órgano electoral de manera proporcional a la votación alcanzada en los comicios, lo que contribuyó a elevar su capacidad de incidir en la toma de decisiones mediante su derecho de voz y de voto.

La reforma, no obstante, mantuvo el derecho de voto tanto de los representantes del Poder Legislativo (cuatro en total, dos senadores y dos diputados) como del presidente del CG —uno de los principales integrantes del gabinete del gobierno federal: el secretario de Gobernación—. Sin embargo, lo significativo de dicha reforma es que garantizó que las decisiones recayeran fundamentalmente en los seis consejeros ciudadanos que, por primera vez, pasaron a conformar el segmento mayoritario de los 11 integrantes del CG con derecho a voto. Ello imprimió “dinámicas completamente distintas a la autoridad electoral” que permitieron seguir profundizando en una autonomía que se encontraba en franco proceso de consolidación.²⁹

Los partidos políticos adquirieron un nuevo papel al conferirles una representación igual (un representante por partido) y suprimirles el derecho de voto. Las decisiones ganaron en cualidad técnica y terminaron de alejarse de la lógica del cálculo político.³⁰

Con la reforma constitucional de 1996, el carácter técnico de la función electoral adquirió un impulso notable. El IFE dejó de pertenecer orgánicamente al Ejecutivo, y, para culminar su consagración, se le dotó de autonomía constitucional plena, lo que produjo que —conjuntamente con otras instituciones como el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— adquiriera una nueva ubicación institucional, ahora como uno de los órganos constituciona-

²⁹ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 9.

³⁰ *Cfr.* Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 327-329; Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 451 y ss.

les autónomos, lo cual vendría a consolidar su independencia respecto a los poderes tradicionales.

La especificidad de la gestión electoral se patentizó al eliminar los reductos de interferencia política que aún permanecían. El secretario de Gobernación dejó de presidir al CG del IFE y se reconoció el derecho de voto exclusivamente a los consejeros electorales; la presencia del Poder Legislativo se tradujo en el derecho de cada grupo parlamentario a nombrar a un representante que podría participar en las deliberaciones, pero sin poder votar. La decisión posibilitó que el IFE quedara finalmente a cargo, de manera integral y directa, de todas las actividades vinculadas con la organización de los comicios. La complejidad y especialización adquiridas por la materia electoral propició la irrupción de un nuevo perfil de funcionarios electorales (en sustitución de los consejeros ciudadanos), desde entonces denominados consejeros electorales, quienes para acceder a la función debían garantizar independencia e imparcialidad plenas con respecto a los poderes públicos y los partidos y, adicionalmente, ser conocedores de la materia.³¹

El Trife, en cambio, dejó de formar parte del círculo de los órganos constitucionales autónomos para incorporarse al Poder Judicial de la Federación (PJF). Con ello no adquirió autonomía con respecto a los tres poderes clásicos, pero fortaleció su vínculo jurisdiccional y, por ende, sus cualidades de independencia e imparcialidad. Ganó también en su consideración de tribunal constitucional, en virtud de que la reforma lo elevó a la categoría de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral, con atribuciones para proceder al control concreto de la constitucionalidad de las normas electorales.³²

El artículo 41 constitucional instituyó un sistema de medios de impugnación dirigido a garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales con el objeto de proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Derivado de ello, las competencias de control del TEPJF se ensancharon para controlar la regularidad jurídica de las

³¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, pp. 412 y ss.

³² El control abstracto, por su parte, permanece en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, pp. 58-60.

elecciones de gobernador, diputados y senadores, y para calificar la validez de la elección presidencial. Con esta decisión, la jurisdicción electoral se volvió típicamente jurisdiccional, clausurando el periodo de la “calificación política” de las elecciones.

FUNCIÓN ELECTORAL ESPECIALIZADA

La reforma constitucional de 1990 mantuvo vigente una decisión previa —tomada en 1986— orientada a separar y especializar las funciones electorales para depositar en un órgano las labores de gestión del proceso electoral y, en otro, las atribuciones de control de la regularidad de las elecciones.³³

Con la creación del IFE y del Trife se dio un impulso bastante significativo al modelo, al establecer la convivencia de dos instituciones electorales, separadas orgánica y funcionalmente, una de naturaleza administrativa y otra de carácter jurisdiccional. Se definieron así ámbitos competenciales específicos y espacios de actuación determinados que, en el corto y mediano plazo, afianzaran la plena especialización de sus tareas y complementaran sus respectivos esfuerzos en la consecución de los fines constitucionalmente asignados a la función electoral, orientados a disponer lo necesario para facilitar y garantizar el ejercicio del sufragio.

La especialización de tareas, además de la existencia de órganos diferenciados, supuso que cada uno de ellos asumiera competencias propias, exclusivas y excluyentes, ejercidas a través de funcionarios electorales profesionales y plenamente capacitados, tanto en la gestión del proceso electoral como en el control jurisdiccional de los actos y resoluciones electorales, procurando un adecuado desempeño personal e institucional, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de participación política.

La reforma de 1993 introdujo un matiz al principio de especialización, al otorgar al IFE y a su estructura descentralizada la atribución

³³ Esta decisión tomó carta de naturaleza en 1986, cuando a lado de la Comisión Federal Electoral se instituyó el Tricoel. Véase Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, p. 346; Manuel Barquín, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, pp. 334 y ss.

de ejercer el control de la regularidad jurídica formal de las elecciones y conferirle facultades para realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, así como expedir las constancias respectivas previa revisión del cumplimiento de sus requisitos formales. Se produjo con ello un cambio sustancial en la dinámica para calificar las elecciones, al establecer una inicial modalidad de naturaleza administrativa y una posterior, sólo en caso de impugnación, de carácter jurisdiccional.³⁴

La función electoral adquirió su configuración definitiva, con los rasgos que la conocemos en la actualidad, con la incorporación en la reforma de 1994 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a la que se atribuyeron competencias para la persecución de las conductas delictivas vinculadas con el ejercicio libre y genuino del sufragio. Con su inserción institucional, el modelo mexicano de organización electoral quedó configurado con la participación de órganos de gestión del proceso electoral, órganos de control de las elecciones y órganos de persecución de conductas delictivas en el ámbito electoral.³⁵

La persecución de los delitos electorales adquirió una nueva connotación en 1996, con la importante revisión de los tipos penales, la ampliación del círculo de sujetos —activos y pasivos que podían cometer conductas ilícitas—, la elevación de las penas y la definición de las competencias de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y de los jueces penales.³⁶ Ésta fue una contribución significativa para prevenir y sancionar penalmente las conductas más lesivas a la democracia.

Producto de la tercera generación de reformas electorales, asentada en la exigencia de propiciar paridad de condiciones en la competencia política, la reforma electoral de 2007 introdujo perfiles complementarios, al inaugurar una etapa inédita, caracterizada por la complejidad y sobrecarga de atribuciones conferidas a la autoridad electoral.³⁷ Depositó en el IFE, por

³⁴ Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 684 y ss.

³⁵ *Ibidem*, pp. 805 y ss. Sobre la reforma que instauró la Fepade.

³⁶ *Ibid.*, pp. 813 y ss.

³⁷ El IFE determinó que la reforma electoral le confirió 53 nuevas atribuciones legales. *Cfr. Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Pro-*

ejemplo, la gestión exclusiva del nuevo modelo de comunicación política y la imposición de sanciones relacionados con su incumplimiento.³⁸

La eclosión de causales de responsabilidad incorporadas con la reforma abrió el capítulo del régimen sancionador electoral y depositó en las espaldas de las autoridades administrativo-electorales el conocimiento inicial de las infracciones cometidas a la legislación electoral por un amplio abanico de sujetos.³⁹ La decisión trastocó la premisa bajo la cual venía funcionando el modelo de mantener separada la gestión y el control de los comicios, porque en los hechos atribuyó facultades cuasi-jurisdiccionales al IFE y al conjunto de instituciones de gestión electoral en los estados. La modificación las obligó a arbitrar las controversias entre los distintos sujetos involucrados en el proceso electoral, mediante la aplicación de normas electorales a hechos que constituyeran infracciones, en los cuales, de conformidad con la materia, se les constriñe a interpretar el alcance de la libertad de expresión, el derecho a la información o los derechos político-electorales.

Esta premisa había sido modificada desde 1996, cuando la legislación incluyó un cúmulo de infracciones electorales,⁴⁰ no obstante, aquella reforma no tuvo la intensidad que alcanzó en 2007, debido a que esta última impulsó toda una infraestructura institucional,⁴¹ articuló un régimen competencial que involucraba a distintos órganos de la estructura centralizada y descentralizada del IFE,⁴² creó un nuevo pro-

ceso Electoral 2008-2009, p. 7.

³⁸ *Ibidem*, pp. 52 y ss. Derivado de la reforma, el IFE tuvo que instrumentar una nueva infraestructura tecnológica para la gestión del modelo de comunicación política, lo que supuso la puesta en marcha del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado.

³⁹ Una aproximación a las entidades o personas que pueden cometer infracciones electorales de naturaleza administrativa, se encuentra en Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, pp. 48-49.

⁴⁰ Infracciones dirigidas a ciudadanos, observadores electorales, poderes públicos, funcionarios electorales, notarios, extranjeros o los partidos políticos y sus dirigentes. Véase. Artículos 264 a 270 Cofipe, 1996.

⁴¹ Se creó, por ejemplo, el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias. En relación al tema, véase Leonardo Valdés Zurita, “Instituto Federal Electoral”, pp. 352-353.

⁴² La reforma de 2007, entre otras cosas, involucró a la estructura centralizada y descentralizada del IFE en el régimen sancionador electoral; en la primera, a la Comisión de Quejas y Denuncias, la Secretaría Ejecutiva y el CG; en la segunda, a los consejos, las

cedimiento de substanciación caracterizado por su extrema expedituz⁴³ y generó una plataforma interpretativa que, en función de las materias más sensibles que se discuten al interior del régimen sancionador —propaganda política, electoral, gubernamental o actos anticipados de campaña y precampaña— vino a convulsionar la dinámica de la organización comicial, ya que los introdujo en una vorágine de sesiones cada vez más frecuentes para resolver este tipo de controversias y no para tomar decisiones atinentes a la organización electoral.⁴⁴ Esto con el ingrediente adicional de que los partidos políticos gozan de representación en el CG, con lo cual las sesiones se convertían a menudo en largas y desgastantes audiencias litigiosas con la frecuente recriminación de los actores políticos al árbitro electoral en caso de sanción.

Por otro lado, en lo que concierne al control de las elecciones, la reforma de 2007 determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF, lo cual tuvo un impacto positivo al abrir la justicia electoral y hacerla más accesible e incluso, más expedita, al disponer de seis salas especializadas para la tutela de los derechos político-electorales (una superior y cinco regionales). De igual manera, la reforma remarcó la calidad de tribunal constitucional del TEPJF, al hacer aún más explícita su facultad de resolver la no aplicación de normas electorales contrarias

juntas distritales y las juntas locales, a las que convidó las correspondientes atribuciones cuasi jurisdiccionales. *Cfr.* Rodrigo Morales Manzanares, *Nuevas atribuciones del IFE. De cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*, p. 36.

⁴³ La reforma de 1996 había incorporado el procedimiento ordinario para sustanciar infracciones genéricas ocurridas, por lo general, fuera del proceso electoral o dentro de él, siempre y cuando se tratara de determinadas materias. La reforma de 2007 creó el procedimiento especial sancionador, que se sustancia dentro del proceso electoral cuando se vulneren normas relativas a propaganda político-electoral, propaganda gubernamental, actos anticipados de precampaña y campaña o financiamiento y gasto de los partidos. Dichos procedimientos se encuentran estipulados en los artículos 361, 367 y ss. del Coípe de 2008.

⁴⁴ En el proceso electoral federal 2009 se radicaron 1026 procedimientos especiales sancionadores a nivel nacional; en 2012, la cifra ascendió a 1 371. En el proceso electoral federal de 2006, el IFE sesionó en 32 ocasiones; para las elecciones intermedias de 2009, una vez que el procedimiento especial sancionador estuvo en marcha, sesionó 88 ocasiones para conocer este tipo de procedimientos. *Cfr.* *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral...*, p. 127. También, *Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, p. 64.

a la Constitución en los asuntos de su competencia, como lo indica el artículo 99.⁴⁵

En sintonía con el sentido de especialización y complejidad de las funciones electorales y la preservación del principio de equidad en el desarrollo de las elecciones, la más reciente reforma electoral de 2014 dio un nuevo viraje al modelo sancionador. La relevancia alcanzada por las nuevas reglas sobre el nuevo modelo de comunicación política —propaganda político-electoral, adquisición de tiempos en radio y televisión, propaganda gubernamental, derecho a la información, límites a la libertad de expresión en materia política, así como lo atinente a la realización de actos anticipados de precampaña y campaña— produjo la necesaria corresponsabilidad del TEPJF en una labor que en el modelo previo obligaba al IFE, en exclusiva, a investigar, resolver y sancionar las infracciones electorales.⁴⁶

La competencia exclusiva en manos del IFE evolucionó para transformarla en una competencia compartida, la cual —a partir de entonces— corresponsabilizó al naciente INE y a una nueva sala, esta vez especializada del TEPJF, en la resolución del procedimiento especial sancionador. El primero se mantuvo a cargo de la instrucción de los procedimientos dentro de las quejas presentadas y la segunda asumió su resolución en plazos extremadamente breves.

De esta manera, una atribución en esencia jurisdiccional empezó su camino de retorno al ámbito que debería asumirla por completo.⁴⁷

FUNCIÓN ELECTORAL DESCENTRALIZADA

La reforma de 1990 reiteró que el modelo de organización electoral debía respetar la naturaleza del Estado federal mexicano y que, en todo

⁴⁵ Véase Manuel González Oropeza, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, pp. 403-421, y Pedro Esteban Penagos, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, pp. 423-434.

⁴⁶ Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, pp. 17 y ss.

⁴⁷ Desde la discusión académica de la reforma de 2014 se analizaba la posibilidad de trasladar esta competencia a la órbita del TEPJF. Al respecto, José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, p. 270.

caso, su edificación debía ser compatible con el modelo de organización territorial.

De conformidad con esta premisa, se mantuvo la división competencial articulada en 1946, haciendo convivir a dos órganos electorales federales: el IFE y el Trife, con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país y del Distrito Federal. Cada uno mantendría la responsabilidad de organizar y calificar las elecciones tanto federales como estatales dentro de su específico ámbito de competencia constitucional y legalmente definido. Se institucionalizó, de este modo, otra de las características del modelo: las elecciones no habrían de gestionarse por un único órgano electoral ni controlarse por un único tribunal, sino por un heterogéneo conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito geográfico de cada elección.

La reforma de 1996 dio un importante paso en la descentralización de la función electoral, al elevar a principio constitucional la organización electoral de los estados. En virtud de que el artículo 41 establecía las premisas de la función electoral vinculadas al ámbito federal, la reforma vino a proponer un esquema similar para las elecciones estatales, sentando así las bases para la edificación de un modelo nacional con competencias electorales bien definidas y cada vez más homologadas.

A estos efectos, la reforma al artículo 116 constitucional dispuso las bases de organización electoral en los estados de la República, señalando que las constituciones y leyes de los estados de la República debían garantizar: a) la existencia de una función electoral; b) que dicha función estuviera a cargo de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) que la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia se convirtieran en sus principios rectores; d) que se estableciera un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, y e) que se tipificaran los delitos y las faltas en materia electoral y las sanciones que debían imponerse.⁴⁸

⁴⁸ *Cfr.* José Alfonso Herrera García, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, pp. 111-139. También David Cienfuegos Salgado, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, p. 7.

La decisión vino a institucionalizar la existencia de 33 subsistemas jurídico-electorales: sistema federal, sistema de los 31 estados y el del entonces Distrito Federal. Si bien cada uno constituía un orden normativo propio y autónomo, lo cierto es que se trataba de “subsistemas que tienen competencias bien definidas, tanto en el ámbito territorial, como en el sustancial”, cuya competencia dependía “del tipo de elecciones y el contexto político-territorial” de cada una.⁴⁹

Con el propósito de establecer premisas para racionalizar la coexistencia de dichos subsistemas se delineó un complejo esquema de coordinación y colaboración. En el contexto de la gestión, por ejemplo, los órganos electorales de los estados estuvieron constreñidos a utilizar determinados productos o insumos que se generaban mediante el ejercicio de competencias exclusivas al interior del IFE —padrón, listas nominales de electores y credencial para votar—. En la vertiente del control, la propia reforma estableció la competencia del TEPJF para conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones de las instituciones electorales de los estados —tanto las de gestión de los comicios, como las de control—, siempre y cuando pudieran resultar determinantes para el desarrollo del respectivo proceso comicial o para el resultado final de la elección; lo anterior confirió al tribunal la última palabra en las controversias electorales de los estados de la República y le permitió, por otra parte, erigirse en el órgano que armoniza la interpretación electoral a través de su capacidad de emitir jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades electorales del país, en los términos del artículo 99 constitucional. Adicionalmente, se le asignó la competencia para conocer de impugnaciones en donde se alegase la vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos, que es un medio procesal que coexistía con el similar que se encontraba en la mayoría de las entidades federativas dispuesto al mismo fin.

El ámbito de la descentralización de la función electoral sufrió, en adelante, dos modificaciones de la máxima relevancia que, de alguna manera, avanzaron a contracorriente de lo que hasta entonces se había consolidado. Por una parte, la reforma de 2007 al artículo 41 cons-

⁴⁹ Al respecto, César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 10.

titucional introdujo la posibilidad de que el IFE pudiera centralizar la organización de las elecciones en toda la República, tanto las federales como las estatales. Por otro lado, se concretó el monopolio del IFE en la gestión del nuevo modelo de comunicación política,⁵⁰ lo que le otorgó la completa autoridad en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Con esta medida, correspondió exclusivamente al IFE la administración de los tiempos electorales para los comicios de su competencia original, pero también para aquellos que habrían de discurrir al interior de cada estado de la República, sin que las autoridades electorales correspondientes tuvieran algún tipo de intervención en la gestión de una prerrogativa que deba ejercerse dentro del proceso electoral estatal y que, por tanto, tenga que recaer en su ámbito de competencia.⁵¹

El ajuste redefinió el espacio institucional de actuación reservado a las instituciones electorales, haciendo del IFE una institución que, al igual que el TEPJF, dejaría de funcionar en el ámbito federal para erigirse en una autoridad nacional en la gestión de la comunicación político-electoral entre partidos, candidatos, instituciones y ciudadanos. Los institutos electorales de los estados y el Distrito Federal perdieron, de este modo, un estratégico rubro competencial que se encontraba en el núcleo de la gestión de su proceso electoral, limitando con ello su capacidad de ser los garantes iniciales de la paridad de condiciones en el acceso de los partidos y sus candidatos a los medios de comunicación.

Dentro del espacio de la colaboración institucional, la reforma determinó la obligación de instituir bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en ámbitos adicionales, como la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, con base en que reciben una doble modalidad de financiamiento, tanto del ámbito federal como del estatal.⁵²

⁵⁰ Respecto de las modalidades del nuevo modelo de comunicación política, véase César Astudillo, Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, pp. 125-175.

⁵¹ Sobre el debate en torno a la centralización de elecciones, véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 14 y ss.

⁵² Artículo 116, fracción IV, inciso k constitucional.

Para flexibilizar la posibilidad de que la Sala Superior del TEPJF conociera de asuntos de especial significado y relevancia, los cuales tenían su origen, en muchas ocasiones, en procesos electorales estatales, se estableció que, de oficio o a petición de alguna de las salas regionales, aquélla podría ejercer su facultad de atracción, con la finalidad de resolverlos y establecer criterios interpretativos con carácter general.⁵³

La última gran reforma electoral impactó profundamente al federalismo electoral, pero se instaló en un modelo híbrido que hizo sobrevivir a las instituciones electorales de los estados a costa de una *capitis diminutio* que las llevó a perder competencias esenciales que pasaron a manos de instituciones de carácter nacional, por ejemplo, la designación de los consejeros electorales de los OPL y los magistrados de los tribunales electorales locales, que fueron sustraídas a la órbita competencial de los congresos de los estados y depositadas en el CG del INE y el Senado de la República, respectivamente.

En efecto, según el acomodo de 2014, el INE y los denominados OPL se siguen haciendo cargo de sus respectivas elecciones; sin embargo, distintas competencias esenciales a los procesos electorales locales han sido sustraídas del ámbito local y conferidas al INE, que ha emergido con el carácter de autoridad nacional en la rectoría de dichas materias.⁵⁴ La intervención del INE abarca progresivamente más ámbitos de la organización electoral local por la rectoría normativa que ejerce en múltiples ámbitos, dejando poco margen de decisión a los institutos locales, pero también por la capacidad de arrogarse, a petición de parte, la entera función electoral de un estado, cuando un OPL solicite de manera fundada que el INE se haga cargo de organizar alguna de sus elecciones. Esto requerirá de un convenio de colaboración, pero puede proceder también de oficio, cuando el propio INE acuerde ejercer su facultad de asunción sobre todas las actividades que corresponden a la función electoral en algún estado, lo que ocurre cuando se acredite que diversos factores sociales afectan la paz pública, ponen en riesgo a la sociedad o impiden que el OPL lleve a cabo su función.

⁵³ Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 413.

⁵⁴ La explicación de esta reforma se ha hecho en el capítulo segundo de esta obra, correspondiente a las generaciones de reformas electorales.

Asimismo, procede la asunción parcial para que desde el ámbito nacional se ejerza una atribución específica del OPL, la cual puede ser solicitada por éste o el INE puede ejercerla de manera unilateral si así se aprueba por mayoría calificada en el CG.⁵⁵

En el mismo sentido, el INE puede atraer a su conocimiento, de oficio o a petición de algún OPL, cualquier asunto de competencia estatal, siempre que se considere que el análisis del mismo será relevante o trascendente. Está habilitado también para la excepcional delegación de sus funciones hacia los OPL cuando advierta que las capacidades técnicas, humanas y materiales de éstos son adecuadas para cumplir con eficiencia la actividad encomendada.

FUNCIÓN ELECTORAL BASADA EN PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La creación de una nueva función del Estado mexicano en la reforma de 1990 supuso una definición constitucional de las instituciones en las que habría de reposar esa responsabilidad, pero también un acuerdo inicial para conferir los referentes que habrían de guiar su actuación institucional, lo cual condujo a incorporar, inicialmente, cinco principios de la función electoral: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.⁵⁶

Se inauguró un nuevo ciclo con una nueva institucionalidad, pero sobre todo con prácticas institucionales que lograran modificar la falta de confianza y las opiniones negativas que habían arrojado las elecciones de 1988, cuando el control político partidista de la autoridad electoral, su actuación parcial, sus deficiencias e irregularidades y, sobre todo, la incertidumbre generada por la falta de resultados oportunos, habían dañado profundamente la credibilidad de los comicios. Es así como la expectativa de un desempeño profesional, creíble, especializado y neutral condujo a conferir cobertura constitucional a los referidos principios, erigiéndolos en directivas fundamentales a las que deberían ceñir sus acciones, tanto las instituciones electorales, pero también los

⁵⁵ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, pp. 846-847.

⁵⁶ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 19 y ss.

partidos políticos, sus candidatos y el conjunto de poderes públicos, comprometiéndolos solidariamente, desde entonces, en la realización de comicios con plena legitimidad democrática.⁵⁷

Ha correspondido a la jurisprudencia y la doctrina dotar de sentido al contenido de dichos principios.

Así, la certeza es un principio que determina que los participantes de un proceso electoral —partidos políticos, ciudadanos, instituciones electorales, incluso quienes participan indirectamente en el mismo, por ejemplo, los medios de comunicación, entre otros— tengan total claridad y “pleno conocimiento de que todos los actos de organización de la elección, así como sus resultados, son seguros y claros, esto es, confiables, transparentes y verificables”.⁵⁸ La SCJN señala que “el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas”.⁵⁹

Acaso por ello, la directriz en cuestión determina que resulta inexorable la existencia de normas jurídicas que regulen los distintos ámbitos del proceso electoral; que el contenido de las normas electorales y estatutarias deben regular de manera exhaustiva, clara y precisa las diversas situaciones que pueden presentarse al interior de una elección; debe darse adecuada publicidad a las normas electorales para que sus destinatarios puedan conocerlas con claridad y seguridad de modo previo a su utilización, y tanto las autoridades administrativas y jurisdiccionales, como las de los propios partidos políticos deben someterse invariablemente al principio de legalidad, con el fin de evitar el arbitrio y la discrecionalidad.⁶⁰

⁵⁷ José de Jesús Orozco afirma que, si bien los principios rectores están dirigidos tanto a las autoridades federales como locales, también tienen repercusión y vinculan a otros destinatarios del derecho electoral. *Cfr.* Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”, *Isonomía*, p. 154.

⁵⁸ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 23.

⁵⁹ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO, p. 111.

⁶⁰ César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, p. 157.

En voz de José de Jesús Orozco, el principio de legalidad establece “que todo acto de las autoridades electorales, es decir, los diversos órganos del IFE y del TEPJF (en realidad, también los de las autoridades locales, los cuales son susceptibles de control de su constitucionalidad y legalidad ante el citado Tribunal Electoral a través del nuevo juicio de revisión constitucional electoral) debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”.⁶¹

La misma SCJN se ha pronunciado en numerosas ocasiones en torno al principio de legalidad en materia electoral para dotarlo de un significado bastante específico y hacerlo girar alrededor de la necesidad de impedir condiciones normativas —de defecto normativo— que supongan un margen de discrecionalidad indeseable e indebido en manos de las autoridades electorales. Así, por ejemplo, ha sostenido que el principio de legalidad en materia electoral “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”.⁶²

Con ello, se concibe que esta directriz impone el estricto apego de las autoridades electorales al marco normativo vigente. Cabe señalar que al estar frente a una función estatal que involucra a actores directos —autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos— e indirectos —medios de comunicación y los observadores electorales—, el apego puntual a las disposiciones normativas que rigen esta materia no debe ser entendida como algo que sólo vincula a los órganos estatales, sino a todos aquellos sujetos implicados en el ejercicio democrático del voto.

Atendiendo a las reflexiones anteriores, podemos afirmar que el principio de legalidad implica, ante todo, la sujeción de los actores públicos y privados involucrados en los procesos electorales a las disposiciones que la Constitución, los tratados internacionales, las leyes emanadas de la primera —atendiendo el concepto de ley suprema de la Unión que establece el artículo 135

⁶¹ J. Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, p. 315.

⁶² Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

constitucional—, pero también las normas reglamentarias, los criterios jurisprudenciales y las normas locales —para el caso de los procesos electorales de los Estados.⁶³

El principio de imparcialidad, por su parte, determina un tipo concreto de actuación de las autoridades electorales, para que en el desempeño de sus funciones se conduzcan sin favoritismos o preferencias hacia determinados sujetos participantes en la contienda. Derivado de que en las elecciones se ponen en juego intereses políticos, actuar con parcialidad supone orientar el sentido de las decisiones para beneficiar a unos en perjuicio de otros. En este sentido, la imparcialidad obliga a mantenerse al margen de los intereses de las partes y no permitir que ninguna influencia tenga la capacidad de dar un sentido interesado a sus decisiones. En opinión de la SCJN, este principio “consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones, o la proclividad partidista”.⁶⁴

Más allá de un no hacer, el concepto de imparcialidad ostenta un carácter positivo que se traduce en una actitud institucional orientada conforme a principios, valores o fines. Así

la imparcialidad como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está haciendo.⁶⁵

Por otra parte, la exigencia de objetividad

debe traducirse en una valoración de los elementos a partir de los cuales deben tomarse las decisiones por parte de la autoridad electoral de manera no subjetiva y de forma desinteresada. De conformidad con este principio, la autoridad electoral debe analizar todos los asuntos que son de su competencia y sobre los cuales deben tomarse decisiones a la luz de los acontecimientos, de los

⁶³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 27.

⁶⁴ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES....

⁶⁵ José F. Franco González Salas, “La reforma electoral”, p. 25.

hechos ciertos, verificables y por lo tanto comprobables y no partiendo de suposiciones ni de prejuicios, para poder asumir, de esta manera, una decisión que, partiendo de los datos y circunstancias de hecho a su alcance, resulte racionalmente aceptable para todos los actores involucrados.⁶⁶

De acuerdo con la SCJN, el principio de objetividad “obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma”.⁶⁷

La objetividad tiene una doble connotación, ya que representa una directriz que la entera institución electoral debe atender al momento de dictar sus decisiones, pero es también una carga que reposa en las espaldas de los funcionarios electorales para que consoliden su criterio a partir de elementos ciertos y claros, situaciones o circunstancias verificables, y no de apreciaciones subjetivas, interesadas o manipuladas, o en concepciones personales o ideologías específicas. En este sentido, “la objetividad significa atender la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales”.⁶⁸

Finalmente, el profesionalismo determina que las decisiones que se despliegan en el ámbito de actuación reservado a los órganos electorales se dicten con base en criterios técnicos y especializados. La complejidad asumida por la organización de procesos electorales implica que las decisiones se tomen de manera técnica, no política, atendiendo a la especificidad y particularidad de cada materia.

Construye también a que todos aquellos que conformaban las instituciones electorales tuvieran un mecanismo de ingreso, evaluación y promoción basados en conocimientos y habilidades para garantizar una burocracia *ad hoc* a las exigencias de la función electoral.

Derivado de que la reforma de 1990 indicaba que el IFE sería “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, el principio de profesionalismo parecía redundante, ante

⁶⁶ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los arbitros de las elecciones estatales...*, p. 33.

⁶⁷ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

⁶⁸ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 76.

lo cual se propuso su sustitución, ya que su retiro del artículo 41 no supone afectación alguna a las cualidades de la autoridad electoral.⁶⁹

La reforma de 1994 sustituyó el principio de profesionalismo por el de independencia. En virtud de que desde ese momento las decisiones sobre la organización electoral se hicieron gravitar en torno al voto de los consejeros ciudadanos y que la autoridad electoral seguía su evolución para alejarse de cualquier injerencia política, el nuevo principio reflejaba la no dependencia de sus decisiones de cualquier agente interno o externo.

José de Jesús Orozco interpreta esta directriz señalando que el principio de independencia “propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia”.⁷⁰

La SCJN ha sostenido que los atributos

de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.⁷¹

Bajo este principio se impuso a la autoridad electoral la exigencia de mantener una conducta ajena a todo tipo de presiones e intereses particulares para garantizar que sus decisiones se adopten bajo parámetros de certidumbre, objetividad e imparcialidad. Esto implica que se propugne con respecto a los poderes públicos, sino también de los parti-

⁶⁹ Galván se pronuncia en ese mismo sentido, “a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de su actuación integral [del IFE], es incuestionable que continúa vigente y debe ser puntualmente cumplido”, *ibidem*, p. 71.

⁷⁰ J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, p. 317.

⁷¹ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

dos políticos, candidatos, grupos sociales, medios de comunicación, personas y demás que tengan la capacidad de ejercer algún tipo de presión que lesione la adecuada actuación de dichos órganos.⁷²

La reforma electoral de 2014 añadió el principio de máxima publicidad en virtud de que la función electoral representa toda una concatenación de actividades que involucran al conjunto de ciudadanos por igual, al estar llamados a ejercer su voto, lo cual hace de ella una función decididamente pública, ya que a través de la misma se hace posible la elección periódica de las integrantes de los órganos representativos. Además, al interior de sus órganos se produce un gran espacio de deliberación de los asuntos directamente vinculados a la vida política del país que, por su relevancia, son de interés general. Todo lo que ocurre al interior de las instituciones electorales, así como la información que tiene en su poder se considera pública, porque a través de ella se maximiza la libertad de expresión al permitir que se acceda a una información plural y, además, porque hace posible la rendición de cuentas.⁷³ Por ello, como indica el PJE:

el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa.⁷⁴

De conformidad con lo anterior, todas las autoridades electorales se encuentran sometidas a este principio y todos los actos que realicen y la información que manejen se considerará de naturaleza pública, exceptuando aquella que por su naturaleza se clasifique como confidencial o reservada.

⁷² Cfr. Pedro Aguirre *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, p. 66.

⁷³ Jurisprudencia P. /J. 54/2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS...

⁷⁴ Tesis, I.4o.A.40 A (10a.). ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO, p. 1899.

LOS INSTITUTOS ELECTORALES

LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL. DE UNA AUTORIDAD DE ALCANCE FEDERAL A OTRA DE DIMENSIÓN NACIONAL

El IFE nació a la vida institucional con la reforma de 1990 como un organismo público al que se le confirió la “organización de las elecciones federales”.¹

La responsabilidad competencial que se le confirió fue consecuen- te con la directriz auspiciada en la reforma electoral de 1946, que compatibilizó la organización electoral con la naturaleza del Estado federal mexicano. A partir de entonces, la institucionalidad electoral se compatibilizó con el modelo de organización territorial, dando como resultado la definición, por un lado, de una competencia elec- toral de carácter federal y, por el otro, la existencia de la correspon- diente competencia en el ámbito estatal, propiciando que los estados de la República y el entonces Distrito Federal procedieran a la organización de sus propias elecciones.

Producto de lo anterior, se definió una de las características más representativas del modelo mexicano de organización electoral: “las

¹ El desarrollo de este apartado se basa en lo expuesto en César Astudillo, “Cinco premi- sas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional”, pp. 11 y ss.

elecciones no habrían de gestionarse por un único órgano electoral, ni controlarse por un único tribunal, sino por un abigarrado conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito de cada elección”.²

No obstante —visto en retrospectiva—, al finalizar su ciclo de vida institucional, el IFE había dejado de ser una autoridad que ejercía sus atribuciones en el contexto de los comicios federales, en virtud de que diferentes reformas lo fueron dotando de ámbitos de actuación que en el diseño anterior se encontraban en la órbita de actuación de las instituciones estatales, convirtiéndolo progresivamente en una autoridad electoral de carácter nacional y cuya caracterización definitiva adquiriría plena carta de naturalización con la reforma electoral de 2014 y la transformación del IFE en INE.

El padrón electoral, el registro de electores y la credencial para votar, por ejemplo, configuraron desde su origen competencias de alcance nacional que desde 1946 se otorgaron a la entonces Comisión Electoral.³ Sin embargo, la reforma de 1990 orientó el ejercicio de la función electoral a través de un plano de actuación federal y otro estatal, impulsado por un diseño institucional que propiciaba su armónica coexistencia, de la mano de un sistema de competencias exclusivas y excluyentes que permitían, al menos inicialmente, que cada ámbito mantuviera similares competencias para la organización de sus respectivas elecciones.

Al IFE le correspondió la organización del RFE, como indica el artículo 92 del Cofipe de 1990, para remarcar que la generación del catálogo de electores y sus derivados se erigía en una competencia dual que podía compartirse entre la federación y los estados. Eso motivó que, en 1992, el estado de Baja California procediera a la creación de sus propios instrumentos de identificación electoral a través de la primera credencial para votar con fotografía, que un par de años después sería

² César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, p. 762.

³ Así lo estableció la Ley Federal Electoral de 1946. La Ley Electoral de 1951, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987 mantendrían la competencia nacional de la autoridad electoral en la materia. *Cfr.* Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, pp. 86 y ss.

fuente de inspiración para la credencial de elector empleada en las elecciones federales de 1994.⁴

Prever que dicha credencial podía ser utilizada como documento de identificación del ciudadano en la realización de diversos trámites ante instituciones públicas y privadas generó el rápido desplazamiento de cualquier otro documento de identificación. A su vez, el imponente despliegue operativo para integrar el registro de electores —catálogo de electores y padrón electoral— para verificarlo, actualizarlo y vigilarlo, generar las listas nominales de electores y expedir la credencial para votar con fotografía, dejó rápidamente en claro la necesidad de concentrar este esfuerzo institucional en una sola autoridad, el IFE, y evitar con ello duplicidades y gastos innecesarios.

Se suprimió, en consecuencia, esa competencia del ámbito estatal y se produjo el primer elemento de marcado carácter nacional a favor de una autoridad electoral de naturaleza federal. A partir de entonces, el IFE a través de la dirección del RFE proporcionó, mediante convenios específicos, el padrón y la lista nominal utilizados en las elecciones de las entidades federativas.

Un segundo paso hacia la nacionalización de competencias fue resultado de la reforma electoral de 2007. Dicha modificación ensanchó el ámbito de actuación del IFE en al menos tres vertientes: el monopolio de la administración del nuevo modelo de comunicación político-electoral, el acceso a la información bancaria, fiduciaria y fiscal de los partidos políticos, y la posibilidad de centralizar la organización de las elecciones de toda la República en esa autoridad.⁵

Con dicha reforma, la administración integral de los tiempos del Estado en radio y televisión en lo concerniente al acceso gratuito de los sujetos del proceso electoral, la prohibición tajante de contratación de propaganda electoral, las restricciones al contenido de los mensajes políticos y el régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia, quedó en las manos exclusivas del IFE. La

⁴ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 13.

⁵ Sobre los alcances de esta reforma, hay que consultar las contribuciones contenidas en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*.

institución se erigió, de esta manera, en autoridad única para la asignación de los tiempos del Estado en la materia y para distribuirlos entre los partidos políticos, las coaliciones, sus precandidatos y candidatos, tanto en elecciones federales como locales, dentro del periodo electoral y fuera de éste, en las precampañas y campañas, incluso para la dotación de aquellos espacios que correspondieran a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en los ámbitos federal y local, respectivamente.⁶ Las autoridades electorales de las entidades federativas perdieron su intervención en una prerrogativa que se ejerce dentro de los comicios locales y que, en esa medida, requería de su participación.

La reforma modificó la gestión de la fiscalización de los recursos económicos de los partidos, confiriéndola a una Unidad Técnica, a la cual se le dotó de atribuciones para no encontrarse limitada en su actuación por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, con el propósito de conferirle los instrumentos necesarios para verificar la licitud de los recursos que ingresan a la contienda política. Desde entonces, cualquier solicitud de alguna instancia fiscalizadora de las entidades federativas debió pasar por el filtro de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, lo que terminó por erigir al IFE en la única autoridad electoral de la República con potestades para trascender los secretos que protegen dicha información.⁷

La misma reforma de 2007 encaminó al tercer paso en la misma dirección, al abrirse el supuesto de que la autoridad electoral de una entidad federativa y el IFE podrían convenir que éste asumiera la competencia electoral de un Estado, justificada en la necesidad de “aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional”, a efecto de que en el corto y mediano plazos se produjera una reducción de costos y un aumento de la

⁶ Respecto del significado y las principales características de esta reforma, véase César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 3-41.

⁷ Véase Lorenzo Córdova Vianello, “El financiamiento de los partidos políticos en México”, p. 367.

eficiencia y confiabilidad en la organización de los procesos electorales en los extremos del país.⁸

El sentido de las modificaciones hicieron que el IFE, en sus más de 23 años de existencia (antes de la creación del INE), pasara de ser una institución federal a erigirse progresivamente en una instancia con marcados ingredientes nacionales, la cual, en el ocaso de su ciclo de vida institucional, aparecía con el monopolio de un conjunto de insumos básicos para la organización de las elecciones y con la puerta abierta para asumir la completa función electoral en alguna entidad federativa del país, lo cual le permitía coronar la expectativa centralizadora de las reformas.⁹

El referido arreglo institucional tuvo en la reforma electoral de febrero de 2014 un profundo ajuste, derivado de la modificación de las premisas sobre las que históricamente se había edificado el modelo de organización electoral en México.¹⁰

“La desaparición del IFE y su sustitución por el INE tuvo como objetivo generar condiciones homogéneas en la organización y desarrollo de los procesos electorales del país”.¹¹ Así, bajo la pretensión de impulsar un “sistema nacional de elecciones”,¹² se produjo el relanzamiento competencial del naciente INE, dentro de un esquema híbrido caracterizado por la coexistencia de una autoridad de carácter nacional y un conjunto de OPL que inicialmente mantienen la organización de sus respectivas elecciones.

No obstante, una doble singularidad se advierte en este arreglo. La primera consiste en que un conjunto de competencias vinculadas a las actividades típicas de la función electoral¹³ les fueron sustraídas a los

⁸ Así se establece en la propia exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. Véase Pedro Salazar, “La reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa”, pp. 83-84.

⁹ César Astudillo, “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, pp. 49-50.

¹⁰ Las características del modelo se explican en el capítulo sexto de esta obra.

¹¹ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 842.

¹² *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, p. 7.

¹³ Actividades entre las que destacan el registro de plataformas electorales, de candidatos y representantes de los partidos políticos, la selección y capacitación de los funcionarios

organismos locales, muchas de ellas aparecen actualmente dentro de una competencia originaria en favor del INE sobre los procesos electorales de todo el país.

La segunda es que, en el extremo, los OPL pueden verse privados total o parcialmente de sus competencias, a partir de una distribución competencial altamente compleja y ambigua, que ha requerido de una incesante labor de concretización a través de reglamentos, lineamientos, bases y directrices surgidas en consecuencia del ensanchamiento de la potestad reglamentaria del renovado CG del INE.¹⁴

Como resultado de esta reforma, el artículo 41, fracción IV constitucional, dispuso que la función estatal de organizar elecciones debería realizarse a través del INE y de los OPL. En ese sentido, a partir de la nueva integración de su CG, el cual tuvo su sesión de apertura e instalación el 4 de abril de 2014, el patrimonio institucional conformado por el IFE junto con todos sus recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales pasaron a formar parte del INE, el cual comenzó a ejercer sus atribuciones una vez que el Congreso de la Unión expidió las LGPP, LGIPE y Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), lo cual ocurrió el 24 de mayo de 2014.¹⁵

En el ámbito estatal, la promulgación de la reforma electoral de 2014 modificó la denominación y el alcance competencias de los denominados OPL en un tránsito que les permitió mantener el patrimonio institucional forjado. La magnitud del cambio se advirtió cuando el INE ejerció su atribución de designar a los consejeros electorales de cada uno de los OPL, lo que quedó satisfecho el 30 de septiembre de 2014, cuando aprobó la designación de los consejeros presidentes y conseje-

de casilla, la determinación del número y ubicación de los centros de votación, la conformación de las mesas directivas de casilla, la papelería y los materiales para la jornada electoral, la instalación y apertura de casillas, el escrutinio y cómputo de los votos, los sistemas de transmisión de resultados electorales, la determinación de los resultados y la declaración de validez de los comicios; mismas que en opinión de Woldenberg, “desde hace un buen rato las diferencias entre los partidos y el IFE en materia de organización de las elecciones es casi inexistente”. José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, p. 269.

¹⁴ Sobre la potestad reglamentaria del IFE, véase Manuel Jiménez Dorantes, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*.

¹⁵ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, “La prevalencia del federalismo ante la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014”, p. 345.

ros electorales de las 18 entidades federativas que tendrían a su cargo la organización de los procesos electorales 2014-2015.¹⁶

ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

LA INTEGRACIÓN DEL INE Y LOS OPL

La integración del pleno del CG de cada autoridad electoral, en su calidad de órgano superior de dirección, de conformidad con la denominación que pervive de la legislación anterior, se ha visto condicionada por la composición tripartita con la que originalmente nació el IFE. En ésta intervienen expertos electorales denominados consejeros electorales, representantes de cada uno de los partidos políticos con registro o reconocimiento y representantes del Poder Legislativo.

En la integración derivada de la reforma electoral de 2014 sigue teniendo presencia una parte del componente político incorporado desde la reforma electoral de 1990. En el ámbito del INE se mantiene la participación del Poder Legislativo de la Unión, mediante un diputado o senador por cada uno de los grupos parlamentarios y también la de los partidos políticos nacionales a través de un representante por cada uno de ellos.¹⁷ En el componente profesional y especializado se ubica el consejero presidente y 10 consejeros electorales, quienes deben contar con conocimientos y experiencia en materia electoral, ya que dichos atributos serán claves para el desempeño de su encargo, como lo indican el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A; los artículos 36 y 38 de la LGIPE. También lo integra el secretario ejecutivo, quien es nombrado por el propio CG en votación calificada de dos terceras partes, a propuesta del consejero presidente.

¹⁶ Acuerdo INE/CG165/2014, “Acuerdo del CG del INE por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de OPL electorales”, INE, 30 de septiembre de 2014.

¹⁷ Sobre la integración del órgano electoral en 1990, véase José Woldenberg, “La ciudadanía del IFE”, en *Instituto Federal Electoral. 20 años*, pp. 167 y ss.

El procedimiento de nombramiento mantiene en la Cámara de Diputados al órgano de designación de los consejeros, tal como ocurría en la legislación anterior, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Lo que se ha cambiado es el mecanismo de designación, mejor estructurado, y que en una de sus etapas ha incorporado un componente orientado a elevar el nivel técnico, profesional y especializado de sus integrantes, a través de la intervención de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, nombrados por la CNDH, el Inai y la propia Cámara, que le compete revisar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la idoneidad del perfil de los aspirantes.¹⁸

Luego de una evaluación estratificada en diversas etapas para valorar los conocimientos, aptitudes, visión y compromiso de los candidatos, cuenta con atribuciones para proponer a la Junta de Coordinación Política una lista compuesta por los cinco mejor evaluados por cada consejería vacante.

Es significativo que, por disposición constitucional, si se vence el plazo para la designación prevista en la convocatoria sin que se haya alcanzado la votación requerida, la misma se realizará por insaculación en el pleno de la Cámara a partir de la lista remitida por el Comité Técnico. Si el nuevo plazo también se vence, corresponderá al pleno de la SCJN realizar, en sesión pública también, la insaculación de la misma lista. Con esto se evita que el INE experimente la reedición de amargas experiencias por las que la integración del CG del IFE quedó incompleta a causa de la omisión en el nombramiento de los consejeros que cubrieran las vacantes existentes.

Los consejeros del INE están en su encargo nueve años y se renuevan en forma escalonada cada tres, seis y nueve años, sin que exista la posibilidad de ser reelectos.

En el ámbito de los OPL se generaron modificaciones altamente relevantes. Primeramente, se homologó su composición, ya que previo a la reforma, cada una de las constituciones y leyes electorales estatales definía el número de miembros de su CG.¹⁹ Actualmente, todos se integran con un consejero presidente, seis consejeros electorales, un secretario

¹⁸ Juan Manuel Sánchez Macías, “El Instituto Nacional Electoral y sus nuevas atribuciones dentro de los procesos electorales locales”, pp. 89 y ss.

¹⁹ Véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 88 y ss.

ejecutivo y un representante de cada partido político, nacional o estatal. En el mismo sentido, los requisitos de elegibilidad se estandarizaron, destacando el hecho de que se requiere haber concluido la educación superior, no siendo necesario demostrar conocimientos ni experiencia en la materia, pero sí contar con un perfil idóneo para el cargo, como lo señala el artículo 116, fracción IV constitucional.

Un cambio adicional consiste en la modificación de la instancia y del procedimiento de designación y, en su caso, de remoción de los consejeros. Antes, su nombramiento era una facultad que constitucionalmente correspondía a los congresos estatales, a partir de lo dispuesto por la respectiva Constitución y legislación interna. En la actualidad, el consejero presidente y los consejeros electorales son designados por el CG del INE, lo cual se entiende como “un auténtico mecanismo de control y vigilancia sobre el perfil y las conductas que desarrollan estos funcionarios electorales estatales a fin de garantizar plenamente el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral”.²⁰

El procedimiento de designación se encuentra explicitado en el artículo 101 de la LGIPE. En 2014, para el primer ejercicio de esta atribución, el CG del INE consideró “distintas etapas que permitieran llevar a cabo una valoración objetiva de los aspirantes, así como seleccionar a los candidatos idóneos para ocupar el cargo”.²¹ Se contempló, en ese sentido, un examen de conocimientos en materia electoral y habilidades gerenciales, la redacción de un ensayo sobre temas vinculados a la reforma electoral de 2014, la valoración curricular, con la posibilidad de que los representantes de los partidos emitieran su opinión, así como una entrevista con los consejeros del INE. Desde entonces, estas etapas permanecen en la dinámica del procedimiento. En este procedimiento, el INE se encuentra obligado a garantizar el cumplimiento del principio de paridad.

ÓRGANOS CENTRALES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Para el adecuado cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, las instituciones electorales se organizan mediante una estructura

²⁰ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 844. También a Marco Antonio Baños Martínez, “El nuevo federalismo electoral en México”, pp. 336 y ss.

²¹ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 347.

que incorpora la existencia de órganos centrales, de carácter permanente, entre los que se encuentran los consejos generales, sus respectivas presidencias, las juntas generales ejecutivas o sus correspondientes, y las secretarías ejecutivas; los cuales se coordinan con órganos desconcentrados a nivel estatal, distrital o municipal. Algunos de ellos también son permanentes, como las juntas ejecutivas locales y distritales del INE, mientras que otros se constituyen e instalan con motivo de los procesos electorales, como los consejos locales y distritales del INE, y los correspondientes consejos distritales y municipales de los OPL.

Los consejos generales se encuentran en la cúspide organizacional de todos los órganos electorales, tanto del nacional como de los estatales. Lorenzo Córdova destaca:

se trata de órganos colegiados que tienen amplias potestades para determinar las directrices y decisiones que orientan el funcionamiento de los órganos electorales. De igual manera, cumplen funciones de supervisión de las labores ejecutivas e integran los órganos desconcentrados de cara a los procesos electorales. En todos los casos, el CG es el órgano superior de dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se trata del órgano concentrado de mayor jerarquía.²²

Como tales, les corresponde tomar las decisiones más relevantes para la organización de las elecciones. En este sentido, las atribuciones que les confieren las respectivas legislaciones se orientan a conseguir el propósito de conducir, adecuada y razonablemente, el proceso de renovación de las instituciones representativas. De ahí que todas sus atribuciones puedan reconducirse a esa finalidad.

En virtud de la competencia constitucional originaria del INE sobre los procesos electorales de todo el país, que en su mayoría se encuentra en el artículo 41, fracción V, apartado B constitucional, es conveniente realizar una inicial aproximación a la misma para advertir, enseguida, las competencias que se encuentran en el ámbito de los OPL.

²² Véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 88 y ss.

Con base en la naturaleza de las decisiones del INE, en su calidad de autoridad nacional, se obtiene la clasificación de las siguientes competencias en materia de:

- Administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión dentro del modelo de comunicación político-electoral, como autoridad única para que los partidos políticos y sus candidatos accedan al ejercicio de esta prerrogativa y las autoridades electorales federales y locales cuenten con la posibilidad de difundir propaganda institucional vinculada con el proceso electoral (artículo 41, fracción III constitucional).
- Capacitación electoral. Permite instruir a todos los participantes de los procesos electorales, principalmente en la etapa de preparación de las elecciones.
- Delimitación geográfica. Determina la geografía electoral del país, de conformidad con los resultados del Censo Nacional de Población y establece dentro de la República la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales federales con sus respectivas secciones la correspondiente división territorial de cada distrito en cada entidad federativa y así determinar el ámbito de las cinco circunscripciones electorales plurinominales.
- Registrales. Se orientan en mantener permanentemente actualizado el padrón y la lista de electores.
- Organización electoral. Vinculada a la toma de decisiones para avanzar en la gestión del proceso, por ejemplo: ubicación de las casillas y designación de los integrantes de las mesas directivas.
- Rectoría normativa. Su ejercicio genera reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos, observación electoral, impresión de documentos y producción de materiales electorales, todo lo que los OPL deben cumplir.
- Fiscalización. Permite ejercer distintas modalidades de control y vigilancia sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

- Arbitraje electoral. Otorga la posibilidad de convenir la organización de elecciones estatales, asumir directamente la realización de la totalidad o alguna actividad o fase de la función electoral que corresponda a los OPL, atraer a su conocimiento cualquier asunto específico y concreto de competencia local cuando su interés, trascendencia o importancia lo amerite, o cuando ante lo novedoso del caso se necesite sentar un criterio de interpretación; o delegar en lo OPL las atribuciones que derivan de su competencia originaria en las elecciones locales, sin perjuicio de reasumirlas en cualquier momento, según lo indica el artículo 41, fracción V, apartado C y el artículo 116, fracción IV constitucional, así como el 38 y artículos siguientes del reglamento.²³
- Designación. Realiza el nombramiento de los funcionarios que habrán de ocupar las posiciones más relevantes dentro del propio INE, empezando por el titular de la Secretaría Ejecutiva, los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas, así como a los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales, y a los consejeros electorales de los consejos locales del INE. De la misma manera, designa y remueve, según sea el caso, a los consejeros electorales del conjunto de OPL.
- Profesionalización. Incide en la estandarización de habilidades de los funcionarios electorales a través de instrumentación de un servicio civil de carrera electoral de alcance nacional que regule la selección, ingreso, capacitación, rotación, permanencia y disciplina de funcionarios electorales. Por ende, el SPE deberá contar con dos sistemas: uno para el INE y otro para los OPL. El primero tendrá la rectoría de ambos, como indica el artículo 41, fracción V, apartado D constitucional.²⁴

²³ Sobre el ejercicio de estas facultades, véase Lorenzo Córdova Vianello, “Hacia un federalismo colaborativo en materia electoral”, pp. 316 y ss. También Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, pp. 349 y ss.

²⁴ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 349 y ss.

El artículo 44 de la LGIPE le confiere otro cúmulo de atribuciones sustantivas entre las que destacan las relativas a:

- Vigilar que lo concerniente a los partidos políticos nacionales se ciña a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, tanto en el otorgamiento como la pérdida de su registro, prerrogativas, plataforma para cada proceso electoral y lo que atañe a los convenios de fusión, frente y coalición.
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, los modelos de las credenciales para votar con fotografía, el de las boletas, las actas de la jornada y los formatos de la demás documentación electoral.
- Determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones del presidente de la República, senadores y diputados.
- Registrar las candidaturas a la Presidencia de la República, así como a senadores y diputados por RP.
- Realizar el cómputo de las elecciones de senadores y diputados de RP, declarar la validez de las mismas, determinar la asignación de las curules respectivas a cada partido político y otorgar las constancias respectivas.

A los OPL, en el artículo 41, fracción IV, apartado C constitucional, se les asigna un conjunto de funciones relacionadas con:

- Determinar el financiamiento público correspondiente a los partidos políticos en el ámbito local, así como el calendario para su otorgamiento. Dotarlos, junto a sus candidatos de los derechos y prerrogativas que les correspondan. Proceder al otorgamiento o pérdida del registro de los partidos locales, la acreditación de los nacionales, el registro de la plataforma electoral de los partidos para cada proceso electoral y para vigilar que sus actividades se realicen con apego al orden jurídico correspondiente.
- Aprobar, promover y evaluar los programas de formación, educación cívica, cultura política y democrática, así como co-

adyuvar con las autoridades estatales y nacionales en la materia para su implementación y difusión.

- Coadyuvar en la capacitación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla con base en los lineamientos, contenidos y materiales didácticos aprobados al efecto.
- Aprobar el calendario integral de las elecciones y llevar a cabo las actividades necesarias para preparar la jornada electoral.
- Imprimir documentos y producir los materiales electorales.
- Organizar debates entre los candidatos a los distintos cargos de elección popular.
- Autorizar el registro de los organismos, empresas o personas físicas que pretendan realizar estudios de opinión, encuestas, sondeos u otras investigaciones similares sobre la intención del voto de los ciudadanos.
- Ordenar la realización de conteos rápidos con base en las actas de escrutinio y cómputo de casillas con el fin de conocer las tendencias de los resultados el mismo día de las elecciones.
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de las elecciones.
- Registrar a los observadores electorales durante el proceso electoral y desarrollar las actividades que se requieran para realizar sus labores.
- Convocar, organizar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana que contemplen sus respectivas legislaciones.
- Determinar los topes de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de gobernador, diputados y municipales.
- Registrar las candidaturas a gobernador, diputados por ambos principios y la planilla de candidatos a municipales, supervisando que en la postulación cumplan con el principio de paridad de género.
- Procurar el régimen aplicable a las candidaturas independientes en su postulación, registro, derechos y obligaciones, garantizando su derecho al financiamiento público y facilitando su acceso a la radio y televisión a través del INE.

- Llevar a cabo análisis sobre la cobertura que los medios de comunicación realicen sobre las campañas políticas, publicando sus resultados mensualmente.
- Efectuar el escrutinio y los cómputos de la elección de gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, decretar la calificación de las mismas, distribuir las diputaciones y regidurías de RP, y expedir las constancias respectivas.
- En las entidades federativas donde se encuentre reconocido el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero y aprobar las modalidades para el ejercicio de esta modalidad de sufragio.
- Las que no estén expresamente reservadas al INE son de ejercicio exclusivo de los institutos electorales de los estados.

Lo anterior se complementa con facultades normativas de los OPL, presentes en todas las legislaciones, lo cual es entendible si se observa que los reglamentos, acuerdos y lineamientos que se expiden durante el proceso electoral garantizan el buen funcionamiento de las instituciones. Algo similar sucede en relación con las atribuciones de designación, en la medida que el proceso requiere de un amplio número de funcionarios nombrados por los respectivos consejos generales, desde los directores de la Junta General y los titulares de las unidades administrativas, hasta los vocales y consejeros de las juntas y consejos distritales y municipales, respectivamente.

Las facultades sancionadoras se encuentran muy extendidas, ya que en general los OPL están en posibilidad de imponer sanciones a un importante número de sujetos regulados por la propia legislación. Las atribuciones en materia de transparencia adquirieron un impulso notable a partir de la reforma electoral 2007-2008 y, actualmente, todas las legislaciones estatales cuentan con amplias disposiciones con respecto a este tema. Finalmente, las atribuciones de organización y gestión interna son naturales a órganos de esta naturaleza, los cuales cuentan con un presupuesto estatal y un patrimonio propio que tienen que administrar.

Dentro de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales destaca otro de sus órganos centrales: la presidencia del CG.

La figura del consejero presidente es significativa desde el momento en que se le encomienda la conducción de los trabajos del CG y

se le dota de la responsabilidad de procurar la unidad y coordinación de los órganos de la institución y, sobre todo, la necesaria articulación de consensos al interior de la misma. Sin embargo, “la figura del presidente del consejo no debe ser interpretada como la de un funcionario de jerarquía superior; pues el peso de su voto, es decir, de su capacidad de decisión, salvo en los casos de empate en los ordenamientos en donde se prevé que el suyo tenga la calidad para orientar las decisiones, es igual a la del resto de los integrantes del CG al que se les confiere el derecho de voto”.²⁵

La titularidad de la Presidencia del CG del INE la define directamente la Cámara de Diputados, dentro del procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales. La de los OPL la decide el CG del INE, dentro del procedimiento de designación de los respectivos consejeros electorales.

Aunque no siempre tenga asignada la representación jurídica del órgano electoral, que en ocasiones se deposita en el secretario ejecutivo o su equivalente, ostenta la representación institucional del mismo, en tanto le corresponde fijar públicamente la posición de la institución, justificar el sentido de sus decisiones y ser la cara más visible frente a los poderes públicos, los partidos políticos y la opinión pública.

Convocar, presidir y conducir las sesiones del CG es la atribución más generalizada con la que cuentan las presidencias y prácticamente no existe legislación que no la contemple. Lo mismo puede decirse de la posibilidad de proponer el nombramiento de distintos funcionarios electorales, por ejemplo, el secretario ejecutivo o su similar, los directores ejecutivos y los titulares de las dependencias y unidades técnicas y administrativas. Dado que el encargo es fundamentalmente de naturaleza administrativa, las atribuciones de organización y gestión representan el correlato necesario para el ejercicio de la función. La firma de los acuerdos y resoluciones del CG, junto con el secretario ejecutivo, constituye otra atribución extendida, que agrega la exigencia de vigilar el cumplimiento de los mismos. A pesar de la composición impar de los consejos generales, distintas legislaciones confieren al consejero presidente un voto de calidad en caso de empate, lo cual resulta significativo

²⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 73.

porque el sentido de su voto termina definiendo la orientación de las decisiones de la institución.

La JGE es un órgano colegiado que coadyuva en el trabajo de los consejos generales, orientado a la coordinación ejecutiva y toma de decisiones del respectivo órgano electoral. “No sólo constituye el órgano electoral donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas sino, además, representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del Instituto y el CG”.²⁶

En su composición, dada su naturaleza y funciones, es común que participen el secretario y los directores ejecutivos o sus equivalentes, y en algunos ordenamientos se contempla —como en caso del INE— a los titulares de unidades técnicas, quienes tienen a su cargo las labores operativas del órgano electoral. En todos los casos es presidida por el consejero presidente del CG.

siendo una instancia de origen federal, que nació como parte de la estructura ejecutiva y organizativa del, en la que no participaban ni los consejeros electorales (salvo el caso mencionado del consejero presidente), ni los representantes de los partidos políticos, la junta fue concebida como un órgano de coordinación ejecutiva y de toma de decisiones vinculadas con la operación y la administración del Instituto.²⁷

Derivado de la competencia originaria del INE sobre materias específicas en las elecciones federales y locales, la JGE tiene atribuciones para supervisar el RFE, los programas de capacitación electoral y educación cívica, y evaluar el SPE de carácter nacional. Además, propone al CG las políticas y los programas generales de la institución, el calendario y el plan integral que habrá de regir en las elecciones federales, el dictamen de pérdida de registro de los partidos políticos y, en definitiva, formula los estudios en torno a las implicaciones económicas e institucionales de asumir la organización de las elecciones locales, como señala el artículo 48 de la LGIPE.

²⁶ Leonardo Valdés Zurita, “Instituto Federal Electoral”, p. 356.

²⁷ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 75.

La de cada uno de los OPL, en cambio, se encarga de coordinar el desarrollo de los programas de actividades de las respectivas direcciones ejecutivas y de vigilar el cumplimiento de los convenios suscritos con el INE, así como de los acuerdos tomados por éste y que tengan incidencia en las elecciones estatales. Supervisa también el cumplimiento de los programas de capacitación, cuando se tenga delegada dicha atribución, las normas aplicables a los partidos políticos y a los candidatos independientes, y propone al CG, en algunos casos, las candidaturas a consejeros electorales de los consejos distritales y consejos municipales electorales.

La Secretaría Ejecutiva de las instituciones electorales tiene encomendada la gestión y operatividad de las actividades que deben llevarse a cabo para la adecuada organización de los comicios. En este sentido, constituye una figura cuya relevancia lo hace formar parte del órgano superior de dirección, con derecho de voz. “Es un componente imprescindible para la gobernabilidad” de la institución electoral “y para la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, que deben atender a cabalidad las solicitudes de los partidos políticos y los ámbitos de competencia de las diferentes áreas y órganos que conforman el Instituto”.²⁸

Al ser el responsable de la operación ejecutiva y técnica del instituto electoral, la gran mayoría de los ordenamientos electorales dispone que en su designación intervenga el pleno del CG. Para ello, la Presidencia de este órgano presenta una propuesta, la cual necesita la votación de sus integrantes. En el INE se requiere una mayoría calificada de ocho votos y en los OPL, mayoría absoluta de cuatro o calificada de cinco votos. Cabe destacar que el reglamento ha determinado los requisitos que deben cumplir y el procedimiento a través del cual se deben designar a los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los OPL, como señala el artículo 24.

Le corresponde planificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones dictadas por el pleno del CG a un auxiliar especializado y profesional del órgano superior de dirección, asimismo, es responsable de la coordinación de las áreas ejecutivas de la institución

²⁸ Leonardo Valdés Zurita, *op. cit.* p. 357.

y de mantener vínculos entre éstas, los órganos desconcentrados y el pleno del CG; sustanciar por sí mismo o a través de la Unidad Técnica correspondiente, los recursos, las quejas y denuncias de su competencia. En el INE y en distintos OPL detenta, incluso, la representación legal de la institución.

También se erige en el fedatario de los actos electorales, ya que la validez de los acuerdos y resoluciones del pleno requieren su firma y la de la Presidencia; auxilia al propio CG y a su Presidencia en el ejercicio de sus atribuciones, prepara el orden del día de las sesiones y la documentación correspondiente. Cabe destacar que tiene una participación relevante en el desarrollo de las sesiones, ya que declara la existencia de cuórum, da fe de lo actuado, presenta los proyectos de acuerdos y resoluciones, registra las actas correspondientes y las archiva.

Las direcciones ejecutivas o sus equivalentes son estructuras pertenecientes a la vertiente ejecutiva de las instituciones electorales, las cuales cuentan con un ámbito de responsabilidad sustantiva y delimitada temáticamente, cuyo desempeño es trascendental para la adecuada organización de los procesos electorales.

La legislación electoral no es homogénea en señalar si las direcciones ejecutivas se consideran órganos centrales o no. La LGIPE, por ejemplo, no les otorga esa consideración de manera directa, pero sí lo hace con la JGE que se integra, entre otros, por los titulares de dichas direcciones. En el ámbito de los estados sucede algo similar.

Cada una de las direcciones ejecutivas tiene un titular regularmente nombrado por el órgano superior de dirección a propuesta de la presidencia. En el INE, dicha designación requiere el voto calificado de ocho, mientras que en los OPL es variable; de forma general, se hace por mayoría absoluta, aunque existen entidades que requieren el voto de cinco de sus siete integrantes. El artículo 24 del reglamento señala los requisitos a cumplir, así como el procedimiento que deberá observarse en la designación de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y de las unidades técnicas de los OPL.

De manera muy semejante al modelo institucional del INE, gran parte de los institutos electorales de los estados cuentan con las siguientes direcciones ejecutivas:

1. Prerrogativas y Partidos Políticos. Tiene un marco de atribuciones que le permite hacer efectiva la constitución de los partidos y el acceso a sus prerrogativas, tanto en el financiamiento, franquicias y exenciones fiscales. En materia de acceso a la radio y televisión, a la comisión respectiva del INE le corresponde proveer lo necesario para garantizar el acceso a los partidos políticos y candidatos, mientras que a la de los OPL le compete coadyuvar en el establecimiento de los parámetros para determinar los tiempos en el ámbito estatal y constituirse en el vínculo con la correspondiente del INE para facilitar dicho acceso.
2. Organización Electoral. Le corresponde garantizar la conformación, instalación y funcionamiento de las estructuras descentralizadas de las instituciones electorales, así como hacerse cargo de lo concerniente a la impresión, producción y distribución de la documentación y el material electoral, y recabar la documentación necesaria para efectuar los cómputos que correspondan a su respectivo CG.
3. Capacitación Electoral y Educación Cívica. Sus atribuciones consisten en implementar las políticas y los programas de educación cívica, fomentar la cultura cívica, político-democrática, así como la construcción de ciudadanía y promover estrategias para fomentar el ejercicio del sufragio.

A esta dirección ejecutiva le corresponde elaborar y difundir la estrategia de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla, así como la asistencia electoral tanto de las elecciones federales como las locales, de conformidad con la competencia originaria asignada en la materia por la Constitución. Ésta y las correspondientes direcciones de los OPL deben coadyuvar para la correcta integración de mesas directivas de casilla, la capacitación y asistencia electoral, y la ubicación de casillas, de acuerdo con el artículo 117 del RE.

En el año previo al de una elección federal ordinaria o elecciones concurrentes, el CG del INE debe fusionar las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral con el propósito de crear una única

Comisión de Capacitación y Organización Electoral, la cual pueda cumplir mejor con las actividades que tiene que realizar el instituto en la gestión de los procesos electorales.

4. Administración. Tiene bajo su órbita de actuación las políticas y los procedimientos para controlar y distribuir los recursos electorales, así como la prestación de los servicios generales que se requieran para el adecuado funcionamiento de todas sus áreas.

Si este es el común de las direcciones que se estipulan al interior de los órganos electorales, es importante indicar que en las entidades federativas en las que se encuentran reconocidos mecanismos de participación ciudadana están contempladas las respectivas direcciones ejecutivas, como en Estado de México; la de Sistemas Normativos Internos de Oaxaca, y la de paridad entre los géneros de Zacatecas.

El INE también contempla las direcciones ejecutivas de acuerdo con sus atribuciones exclusivas y excluyentes:

- a) El RFE es el encargado de la formación, revisión y actualización permanente del padrón electoral y la expedición de la credencial para votar con fotografía. En su ámbito se encuentra proponer la geografía electoral federal y estatal, confeccionar las listas nominales de electores a emplearse en las distintas elecciones, así como las listas nominales de electores residentes en el extranjero, en los casos en que las legislaciones estatales contemplen esta modalidad de voto, según lo indica el artículo 54 de la LGIPE.
- b) El SPEN tiene a su cargo la proyección del estatuto, así como integrar y actualizar el catálogo de sus cargos y puestos, así como las labores de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los funcionarios electorales que lo integran, de acuerdo con el artículo 57 de la LGIPE.

ÓRGANOS DELEGACIONALES Y DESCONCENTRADOS

De conformidad con el modelo federal adoptado en México, en su diseño institucional, tanto el INE como los OPL se han estructurado a través de una modalidad descentralizada, mediante la coexistencia de órganos de carácter central, con actividades permanentes, y órganos delegacionales que son, por definición, órganos desconcentrados.

En virtud de que el INE ha adquirido un alcance competencial nacional y que se organiza conforme al principio de desconcentración administrativa, para tener presencia a lo largo y ancho del país, ha tenido que desplegar estructuras delegacionales en cada una de las entidades federativas, las cuales tienen alcance estatal y distrital, ya que en cada capital de los estados y la Ciudad de México debe integrarse una Junta Local Ejecutiva, un Consejo Local y una Vocalía Ejecutiva. Asimismo, en cada distrito electoral federal debe tener presencia una Junta Distrital Ejecutiva y un Consejo Distrital. Las juntas tienen carácter permanente y los consejos funcionan exclusivamente en periodo electoral.

En el ámbito de las entidades federativas, cada institución electoral cuenta, en cada distrito electoral local y municipal, con un Consejo Distrital y un Consejo Municipal, respectivamente. Algunas legislaciones incorporan también la presencia de las juntas distritales y municipales.

LAS JUNTAS

De manera paralela a la JGE, existen juntas ejecutivas en el ámbito local, distrital e incluso municipal, las cuales tienen encomendadas funciones ejecutivas que necesitan un alto nivel profesional en su desempeño, lo que obliga —en lo concerniente a las vinculadas con el INE— a que sus integrantes pertenezcan invariablemente al SPEN.

Las más representativas son las juntas locales ejecutivas del INE, que funcionan de manera permanente en cada una de las entidades federativas del país, con sede en las respectivas capitales.

De acuerdo al artículo 62 de la LGIPE, en su composición participan los vocales de organización electoral, del RFE, de capacitación electoral y educación cívica, un vocal secretario y un vocal ejecutivo, a quien corresponde presidir la junta.

Entre sus atribuciones más representativas destacan:

1. Supervisión y evaluación de los programas a cargo de cada uno de sus vocales y de aquellos de las juntas distritales.
2. Coordinación con los OPL para el acceso a la radio y televisión de los partidos, los candidatos y las propias instituciones electorales locales.
3. Funciones que el INE le otorga en las elecciones locales y supervisión de las que haya delegado en los OPL.

Las juntas distritales fungen como instancias operativas al interior de los 300 distritos electorales federales y en algunos de los distritos en que se divide cada estado de la República. Tienen su sede en la cabecera correspondiente. En el ámbito federal, estos órganos tienen carácter permanente. En cambio, son pocas las legislaciones que contemplan esta figura en el ámbito de las entidades federativas, entre ellas Estado de México y Tabasco, donde adquieren el carácter de órganos temporales.²⁹

Las juntas distritales del INE tienen una composición idéntica a la de las juntas locales, con un vocal ejecutivo y cuatro vocales más (artículo 72 de la LGIPE). En Estado de México las integran el vocal ejecutivo, el de organización electoral y un vocal de capacitación. En Tabasco, participa el vocal ejecutivo, el de organización electoral y educación cívica, y un vocal secretario.

Las juntas distritales del INE cuentan con las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y evaluar los programas a cargo de cada uno de sus vocales.
- b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en su distrito.
- c) Capacitar a los ciudadanos que serán funcionarios de las mesas directivas de casilla.

²⁹ Antes de la reforma de 2014, sólo Estado de México, Quintana Roo y Tabasco contemplaban las juntas distritales. César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 79.

- d) Presentar al Consejo distrital las propuestas de quienes serán los asistentes electorales el día de la elección.

En el caso de las juntas distritales pertenecientes a los OPL y para coadyuvar con las atribuciones asignadas al INE, pueden:

- a) Proponer a los consejos distritales el número de casillas que habrán de instalarse en su distrito.
- b) Formular al Consejo Distrital que corresponda la ubicación de las casillas.
- c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla e informar mensualmente al Consejo Distrital correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades.
- d) Presentar a la decisión del Consejo Distrital las solicitudes de observadores electorales y las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de las elecciones.
- e) Coadyuvar en la supervisión para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales.

Las juntas municipales son órganos operativos de carácter temporal que se integran por los OPL en el contexto de las elecciones para presidencias, sindicaturas y regidurías municipales.

Muy pocas legislaciones las contemplan, entre las que se encuentra la del Estado de México. La legislación de esa entidad considera en su integración a un vocal ejecutivo y un vocal de organización electoral. Sus atribuciones se orientan a informar mensualmente, tanto a la Junta General como al Consejo Municipal sobre el desarrollo de sus actividades con motivo del proceso electoral y a remitir los documentos, informes y reportes que reciban de su CG y su Junta General, a su respectivo Consejo Municipal.

LOS CONSEJOS

En cada una de las entidades federativas y sus municipios se encuentra establecido un consejo que ejerce sus funciones en el ámbito estatal,

distrital y municipal, con dependencia tanto del INE como de los OPL, de conformidad con el tipo de elecciones de que se trate.

En cada una de las entidades federativas, según el artículo 65 de la LGIPE, el INE cuenta con un Consejo local que funciona exclusivamente en el marco de las elecciones federales. Se integran con un consejero presidente, seis consejeros electorales, un representante de cada uno de los partidos políticos; participan con voz, pero sin voto, los vocales de organización electoral, del RFE y de capacitación electoral y educación cívica de la Junta Local, así como un vocal secretario. Los consejeros electorales son ciudadanos designados para dos procesos electorales ordinarios, con la posibilidad de ser reelegidos por mayoría absoluta del CG del INE para un proceso más.

Los artículos 68 y 69 de la LGIPE indican para el ámbito de competencia:

- a) Designar a los consejeros electorales distritales y vigilar la instalación de dichos consejos del INE.
- b) Acreditar a los observadores electorales de las elecciones federales en el ámbito del estado respectivo.
- c) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de MR.
- d) Realizar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por ambos principios y dar a conocer los resultados correspondientes.
- e) Hacer el cómputo de la elección de diputados por el principio de RP.
- f) Supervisar las actividades de las juntas locales ejecutivas.
- g) Integrar comisiones de consejeros para vigilar y organizar el ejercicio de sus atribuciones.

Los consejos distritales son los órganos encargados de conducir las actividades de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada uno de los distritos electorales en que se distribuya la geografía electoral, tanto de la federación como de cada entidad de la República. Son órganos que se integran tanto por el INE como por los OPL, los cuales actúan exclusivamente en el contexto de los procesos electorales.

En términos generales, la integración de estos órganos sigue de cerca la de los correspondientes órganos superiores de dirección de las autoridades electorales. En este sentido, tienen una composición mixta en la que participan consejeros electorales y representantes de los partidos políticos. En la mayoría de los casos se considera al secretario ejecutivo o su equivalente como parte integrante de dicha estructura.

El artículo 22 del RE dispone un procedimiento homologado para los consejeros distritales de los OPL, en cuya designación se tomarán en cuenta los criterios de paridad de género, pluralidad cultural de la entidad, participación comunitaria o ciudadana, prestigio público y profesional, compromiso democrático y conocimiento de la materia electoral. Su designación deberá ser aprobada por al menos cinco consejeros electorales del pleno del CG correspondiente.

El número de sus integrantes suele variar. De acuerdo con el artículo 76 de la LGIPE, a nivel federal, los consejos distritales se integran con un consejero presidente y seis consejeros electorales con voz y voto, un secretario, un representante por cada partido político y los vocales de organización electoral del RFE y de capacitación electoral y educación cívica, los cuales sólo tendrán derecho de voz. En el ámbito estatal existe un modelo cercano que cambia en el número de consejeros distritales, que oscila entre tres, como en Guanajuato, y siete en Jalisco, y en el hecho de que no necesariamente se encuentran contemplados los vocales ejecutivos. Algunos de ellos incorporan la figura de los suplentes y los supernumerarios.

Entre las atribuciones de los consejos distritales encontramos las siguientes:

- a) Determinar el número y la ubicación de las casillas a instalar en su correspondiente distrito, con la salvedad de que en el ámbito de las entidades federativas sólo podrán hacerlo si dicha competencia les ha sido delegada o se desarrolla en coordinación con el INE.
- b) Realizar el sorteo de los funcionarios de mesa directiva de casilla y vigilar que dichas mesas se instalen en los términos dispuestos por la ley; como en el punto anterior, los consejos distritales de los OPL participan de esta función únicamente

- cuando dicha competencia les haya sido delegada o se desarrolle en coordinación con el INE.
- c) Proveer a las mesas directivas de las casillas con las listas nominales de electores de sus respectivas secciones, así como con documentación y demás elementos necesarios para recibir la votación.
 - d) Registrar las fórmulas de diputados a elegirse por el principio de MR.
 - e) Registrar los nombramientos de representantes de los partidos políticos y candidatos independientes.
 - f) Acreditar a los observadores electorales ante el propio consejo.
 - g) Realizar el cómputo distrital de la elección de diputados por ambos principios de representación;
 - h) Los consejos distritales del INE llevan a cabo el cómputo distrital de la elección presidencial y de senadores, mientras que los de los OPL el correspondiente de la elección de gobernador.

Los consejos municipales se inscriben dentro de la estructura descentralizada de las instituciones electorales de las entidades federativas. Cabe subrayar que este tipo de órganos no existe en el INE, el cual sólo cuenta con consejos locales y distritales.

La función que realizan, exclusivamente en el proceso electoral, se orienta a coadyuvar en la consecución de distintas actividades de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada una de las demarcaciones municipales donde se distribuye el territorio de los estados de la República.³⁰

Los consejos municipales, en la mayoría de las entidades, están integrados por consejeros electorales municipales y representantes de los partidos políticos. En todos participa también un secretario. El número de consejeros electorales municipales es variable, pero oscila entre seis consejeros y dos vocales ejecutivos en Estado de México, cinco propietarios y dos suplentes en Colima, aunque en la mayoría se contempla la presencia de cinco consejeros electorales incluido el presidente, con sus respectivos suplentes.

³⁰ *Ibidem*, p. 77.

El órgano facultado para designar a los integrantes de los consejos municipales es el pleno del CG de los OPL, requiriendo para ello votación calificada de dos terceras partes de sus consejeros. El RE estipula reglas de designación comunes similares a la de los consejeros distritales.

Entre las facultades más representativas de los consejos municipales se encuentran:

- a) Participar en las actividades necesarias para la preparación, desarrollo, vigilancia y cómputo de la elección de miembros de los ayuntamientos.
- b) Acreditar a los representantes de partidos y candidatos independientes ante las casillas de su demarcación.
- c) Registrar a los candidatos para integrar los ayuntamientos.
- d) Realizar el cómputo final, declarar la validez de la elección y entregar las constancias de mayoría de los miembros de los ayuntamientos.
- e) Declarar formalmente electos a los miembros del ayuntamiento.
- f) Supervisar las actividades relacionadas con la implementación y operación del PREP en los centros de acopio que se encuentren en su ámbito competencial.

Las mesas directivas de casilla representan el último eslabón de la cadena de órganos y autoridades electorales, pero sin duda una de las más significativas. Es así porque “en todos los casos, la instancia última, en términos de la descentralización del órgano electoral, supone la existencia de las mesas directivas de casilla que, en cuanto centros receptores de votos y de cómputo inicial de los sufragios el día de la jornada electoral, están establecidas en todas las legislaciones electorales del país y, por supuesto, en la legislación federal”.³¹

Están consideradas como órganos electorales integrados en exclusiva por ciudadanas y ciudadanos, aunque para estos efectos tengan la calidad de funcionarios, son ciudadanos vecinos de la sección electoral a la que corresponde dicha mesa, los cuales han sido previamente

³¹ *Ibid.*, p. 67.

seleccionados por sorteo e instruidos para su función mediante cursos de capacitación.

Son órganos con una vida efímera, ya que nacen y se agotan durante la misma jornada electoral, puesto que inician sus funciones a partir de la instalación de la casilla respectiva y las culminan después del proceso de escrutinio y cómputo de los resultados, una vez que el paquete electoral respectivo ha sido entregado ante el Consejo Distrital o Municipal correspondiente.

Derivado de la relevancia de la función ejercitada, estas instancias se erigen en autoridades electorales, por lo que durante la jornada electoral tienen la responsabilidad de respetar y garantizar el ejercicio libre, secreto, efectivo y auténtico del sufragio.

Previo a la reforma de 2014 existía una doble modalidad de casillas; por un lado, se instalaban las que recibirían la votación de las elecciones federales y, por otro, la que correspondería a las elecciones locales. Cada institución electoral era responsable de determinar el número y ubicación de las casillas, y de seleccionar y capacitar a sus funcionarios. De ahí que, con frecuencia, la ubicación de dichas casillas no coincidiera. La única excepción a este modelo se había producido en Colima, pues a partir de las elecciones de 1991, mediante mecanismos de colaboración entre el órgano electoral local y el IFE, se había instaurado la casilla única para la organización de las elecciones.³²

La homologación de los calendarios electorales produjo la concurrencia de elecciones federales y locales, lo que llevó a tomar una decisión legislativa que modificó el modelo anterior. Surgió entonces a nivel nacional la casilla única, a través de la cual se habilitó un único centro receptor de votos para las elecciones coincidentes.³³ Se abrió, en consecuencia, una doble y hasta triple modalidad de integración de dichas mesas.

En elecciones no concurrentes, las mesas de casilla tienen una integración ordinaria, con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales. Si al mismo tiempo se celebra alguna consulta

³² Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 358.

³³ César Lorenzo Wong Meraz, “Impacto de la reforma político electoral en las entidades federativas”, pp. 147 y ss.

popular se designará a un escrutador adicional, a quien corresponderá el escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos en dichas consultas. Cuando se celebren elecciones locales concurrentes con las federales, en ese ámbito estatal se deberá instalar una Mesa Directiva de Casilla Única para recibir la votación de ambos tipos de elección. Para ello, se diseñó una integración extraordinaria, que agrega un secretario y un escrutador adicionales. En este supuesto, la integración, ubicación y designación de integrantes de mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación corre a cargo del INE, con la colaboración de los OPL.

Esta colaboración se advierte en:

- a) La realización conjunta de los recorridos para la localización de los lugares donde se ubicarán las casillas únicas.
- b) La posibilidad de que los OPL realicen observaciones a los listados preliminares y definitivos de ubicación de casillas únicas.
- c) La coordinación para realizar el registro de representantes de candidatos independientes y de partidos políticos, así como la consecuente dotación de boletas adicionales al listado nominal para el voto de los representantes acreditados ante casillas, tanto federales como locales.
- d) La entrega, por parte de los OPL, de la documentación y material electoral correspondiente a la elección local, a los presidentes de las mesas directivas de casillas (artículo 244 del RE).

Las atribuciones comunes que todas las legislaciones reconocen a los funcionarios de las mesas directivas de casilla se refieren a:

- a) Instalar y clausurar las casillas.
- b) Recibir la votación.
- c) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- d) Formular las actas correspondientes.
- e) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.
- f) Proceder al recuento de los votos, cuando proceda.
- g) Integrar los paquetes electorales.
- h) Respetar y hacer respetar la emisión del voto.

La dinámica de funcionamiento de las mesas de casilla única conduce a que los integrantes de las mismas tengan que desarrollar actividades adicionales a las estrictamente estipuladas en la ley, en lo concerniente a la preparación e instalación de la casilla, el desarrollo de la votación, el conteo de los sufragios y el llenado de las actas, la composición del expediente de casilla y del paquete electoral, la publicación de resultados y clausura de casilla, así como el traslado de los paquetes electorales a los consejos municipales o distritales respectivos, las cuales se encuentran delimitadas en el RE.

Es necesario subrayar que el grado de compactación de las elecciones conduce a tener en cuenta que la integración ordinaria de las casillas será cada vez más infrecuente, hasta volverse excepcional, mientras que su conformación extraordinaria, como casilla única, tenderá a ser cada vez más habitual.



LA JUSTICIA ELECTORAL

RASGOS ESENCIALES DEL MODELO MEXICANO DE JUSTICIA ELECTORAL¹

La evolución, entre 1987 y 1990, del Tricoel dependiente del Poder Ejecutivo, al renovado Trife, al que la Constitución garantizó plena autonomía para el desempeño de sus funciones y su definitiva transformación en el TEPJF en 1996, demuestra la paulatina apertura de un espacio institucional propio al interior de la Constitución, orientado a instaurar las bases de una justicia electoral plenamente jurisdiccional. Este espacio adquiere su nota definitoria en que todos los recursos en materia electoral se resuelven por instancias especializadas, dentro de un modelo de jurisdicción electoral que, derivado de la forma federal del estado mexicano, se integra por un órgano de control jurisdiccional federal, el TEPJF, y 32 instancias judiciales en las correspondientes entidades federativas.

El TEPJF es una institución que se caracteriza por encontrarse explícitamente creada por la Constitución; tiene la condición de órgano de relevancia constitucional adscrito orgánicamente al PJF, con carácter de órgano especializado. Participa de la función electoral porque su

¹ En este apartado se retoma lo sostenido en César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, p. 773.

cometido es “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”. Se distingue por su estatus de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; es un tribunal constitucional con competencia para declarar la “no aplicación de leyes sobre la materia electoral” contrarias a la Constitución, con excepción de la competencia de la SCJN en acciones de inconstitucionalidad de contenido electoral. Su integración y su organización descentralizada se explicita desde la Constitución: consta de una Sala Superior, cinco salas regionales y una sala especializada. Asimismo, se reconoce su carácter de órgano permanente, depositario de una competencia exclusiva y excluyente sobre los medios de impugnación a su cargo, así como la capacidad de resolver “en forma definitiva e inatacable” los asuntos de su competencia, lo cual dota de especial fuerza a sus resoluciones (artículo 99 constitucional).

A partir de la reforma de 1996, la Constitución dispuso en los artículos 116, fracción IV, inciso c, y 122, fracción V, inciso f, que en las entidades federativas las autoridades jurisdiccionales que resolvieran las controversias en materia electoral deben gozar de “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones” y deja a las respectivas constituciones y leyes de los estados la definición puntual de su diseño y organización.

La reforma electoral de 2014 introdujo ajustes menores, pero significativos, a las bases constitucionales de la jurisdicción electoral federal, incidiendo de manera más intensa en la integración de las jurisdicciones electorales locales. Bajo esta modificación, la libertad con la que anteriormente se modelaban estas instituciones con base en el ámbito de discrecionalidad legislativa reservado a las entidades federativas tuvo una notable restricción, al incorporarse en la Constitución reglas homologadas en lo concerniente a la conformación de las autoridades electorales jurisdiccionales, el número de magistrados y la modalidad de su designación, las cuales habrían de ser reguladas mediante leyes generales, cuyas bases necesariamente serían observadas por las legislaturas estatales.

Se abrió, de esta manera, el apartado correspondiente en la LGIPE, en la cual se reglamenta, en primer término, la naturaleza de las autoridades electorales jurisdiccionales locales, al destacar que son los órga-

nos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa a las que se confiere autonomía técnica y de gestión para su adecuado funcionamiento e independencia en la toma de sus decisiones. Al igual que las instituciones electorales de carácter administrativo, se determina que en el ejercicio de su función se regirán bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Es relevante destacar que la LGIPE incorpora una disposición que modificó el diseño institucional de dichas instancias de garantía. Previo a la reforma, estos órganos se caracterizaron por aparecer como tribunales electorales autónomos o en calidad de instituciones incorporadas al Poder Judicial. A pesar de que todos se encontraban especializados en la materia, la mayoría de ellos tenía una competencia electoral exclusiva, pero algunos habían optado por diversificar su ámbito de actuación, incorporando una competencia mixta.

El escenario vigente con anterioridad a la reforma de 2014 permitió clasificar al modelo de justicia electoral integral del país en los siguientes sistemas:

1. De conformidad con el criterio estructural:
 - A. Sistemas con jurisdicción electoral autónoma y especializada: entidades que han optado por establecer un tribunal electoral autónomo.
 - B. Sistemas con jurisdicción electoral especializada y no autónoma: parte de las entidades que, siguiendo la estela de la jurisdicción federal, han incorporado la institución de control al seno del Poder Judicial del estado. Estos sistemas se diferencian por la caracterización del órgano:
 - a. Sistemas que establecen un tribunal electoral al interior del Poder Judicial.
 - b. Sistemas que han optado por racionalizar la justicia electoral en una Sala Electoral del correspondiente Tribunal Superior de Justicia (TSJ).
2. Desde la perspectiva del criterio competencial:

- A. Sistemas monopólicos: compuestos por entidades que han dotado a sus jurisdicciones de una competencia exclusivamente electoral.
- B. Sistemas mixtos: entidades que confieren a sus jurisdicciones una competencia mixta, advirtiendo:
 - a. La competencia constitucional-electoral.
 - b. La competencia electoral-administrativa.
 - c. La competencia electoral-administrativa y fiscal.
 - d. La competencia electoral y de acceso a la información.

Este esquema cambió diametralmente con la reforma 2014, cuando el artículo 105 de la LGIPE dispuso textualmente que “estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas”, lo que obligó a que se realizaran los ajustes correspondientes, derivado de que un número elevado de tribunales electorales se regía bajo el modelo federal y se encontraba en la órbita de su correspondiente Poder Judicial.²

LOS TRIBUNALES ELECTORALES. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL

La denominación asignada a los órganos jurisdiccionales en materia electoral tiene directa vinculación con la posición institucional que se les reconoce y que, junto a elementos adicionales, permite aproximarse a su específica condición para determinar sus grados de autonomía e independencia.

A nivel federal, la denominación expresa asignada al TEPJF es un referente para entender el espacio institucional que se le asigna, su estatus de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y su vinculación orgánica con el PJF con condición de órgano especializado.

En el contexto de las entidades federativas, la práctica totalidad de las legislaciones determina expresamente la denominación de su jurisdicción electoral. Dentro de ellos, la gran mayoría utiliza la denominación Tribunal Electoral, más ahora que la reforma electoral de 2014

² En torno al modelo vigente previo a la reforma electoral de 2014, *ibidem*, pp. 773 y ss.

obligó a su desvinculación de los poderes judiciales y a su consecuente connotación como órganos constitucionales autónomos.

Los tribunales electorales son órganos colegiados por excelencia, es decir, en su integración participa un conjunto amplio o reducido de magistrados, de conformidad con el estatuto jurídico que lo regula en cada ordenamiento electoral. La composición colegiada advierte la existencia de órganos plurales, en cuya composición participan funcionarios electorales de diversos perfiles, ideologías, formaciones, grados de especialización, entre otros factores.

La integración de dichos tribunales, además de especificar el número de magistrados que conforman sus respectivos órganos de decisión, permite inferir el nivel de funcionalidad de dichas instituciones y el grado de eficacia con la que desempeñan la importante función de impartir justicia electoral. También, el tipo de magistrados que contemplan las legislaciones y las funciones que se les otorgan.

En lo relativo al TEPJF, la Sala Superior se integra con siete magistrados electorales, a diferencia de sus cinco salas regionales y la especializada, cada una de las cuales está compuesta por tres magistrados.

En el ámbito de las entidades federativas, la integración de los tribunales electorales, previo a la reforma, oscilaba entre siete y tres magistrados, con una mayoría de legislaciones que claramente optaba por una integración de cinco magistrados. Con motivo de la reforma electoral de 2014, el artículo 106 de la LGIPE estableció una directriz un poco más homogénea: determinó que el número de magistrados que componen el colegio sería de tres o de cinco integrantes, lo cual abrió un espacio a la decisión de los legisladores estatales entre estas dos posibilidades. De conformidad con lo anterior, los estados han tomado la decisión de integrar su correspondiente tribunal con tres o con cinco magistrados, siendo esta última la fórmula más extendida. La composición impar garantiza la funcionalidad de la institución, al dificultar que haya empate en las votaciones.

NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES

Los magistrados electorales integran instituciones fundamentales en la democracia mexicana, por eso es necesario que las constituciones y

legislaciones electorales establezcan con precisión, certeza y claridad las modalidades de su nombramiento.

Al efecto, conviene poner el acento en dos grandes cuestiones: la primera es determinar qué instancia elige a los magistrados para conocer el número y el grado de implicación de otras instituciones; la segunda se refiere a cómo se eligen, en el entendido que el procedimiento para nombrarlos se compone de un conjunto de actos que se desarrollan al interior de distintas etapas y donde participan actores diferentes. Ambos elementos ofrecen información importante sobre el grado de apertura, transparencia y rigor jurídico con el que se llevan a cabo dichos nombramientos.

De conformidad con el régimen jurídico actual y los artículos 99 y 116 constitucionales, todos los magistrados electorales, tanto los federales como los estatales, son designados por un único órgano del Estado: el Senado de la República. Cabe destacar que así ocurría con el TEPJF desde 1996, pero en relación con los tribunales electorales estatales es una nueva directriz producto de la reforma de 2014. En el modelo anterior, el órgano de designación se estipulaba libremente en cada estado y en la mayoría de los casos se involucraba la participación del Poder Judicial, el Legislativo y, en algunas ocasiones, al Ejecutivo para proponer a los candidatos, pero todas dejaban al órgano legislativo la designación formal de los magistrados.

Dentro del procedimiento de designación, para todos los casos se establece la emisión de una convocatoria pública por la Cámara de Senadores, la cual establecerá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo. Las disposiciones jurídicas que norman el procedimiento se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) para el caso del TEPJF, y para lo relativo a los magistrados locales, en el Reglamento del Senado y el correspondiente acuerdo de la Junta de Coordinación Política.

En lo concerniente al TEPJF, los interesados deberán de comparecer ante el pleno de la SCJN, el cual aprobará, en sesión pública y por mayoría simple de los ministros presentes, las ternas de candidatos que propondrá a la Cámara de Senadores. Asimismo, corresponderá al presidente de la SCJN enviar al Senado las propuestas en una terna para

cada uno de los cargos de magistrados a elegir en cualquiera de las salas del tribunal.

Ocurrido eso, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales de entre los candidatos de cada terna, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría calificada se notificará a la SCJN para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes para que se vote a más tardar cinco días después de la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente (artículo 198 de la LOPJF).

Derivado de que la reforma electoral de 2007 determinó que la elección de los magistrados sería escalonada, con el propósito de ir generando una sustitución ordenada que permita una adecuada combinación entre la experiencia de los que permanecen y el impulso de los que llegan, se dispuso un régimen transitorio en 2016 al elegir a los nuevos magistrados: el Senado determinará el periodo de tiempo asignado a cada magistrado; designará a dos por tres años, a dos más por seis y a los tres restantes por nueve. Sin embargo, una reforma a un artículo transitorio de la propia LOPJF modificó el mandato de cuatro de los magistrados previamente designados, ampliándolo de tres a siete y de seis a ocho años, respectivamente.³

Las directrices para el nombramiento de las magistraturas locales se localizan en el acuerdo que al efecto emita la Junta de Coordinación Política, donde se contenga la convocatoria respectiva. Ésta precisará modalidades para acreditar los requisitos de elegibilidad por parte de los aspirantes y para comparecer regularmente ante la Comisión de Justicia, que será la encargada de acordar la metodología para la evaluación de los candidatos y para remitir a la propia junta un dictamen fundado y motivado con el listado de los candidatos que reúnen las condiciones de elegibilidad para el cargo.

³ Imer B. Flores Mendoza, “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de Magistrados electorales”, p. 996.

Una vez recibidas dichas listas, la Junta de Coordinación Política propondrá al pleno de la Cámara a los candidatos que considere reúnen las condiciones de elegibilidad, de entre los cuales se hará la designación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, mediante votación por cédula.

Cuando se presente vacante temporal de alguno de los magistrados que componen los tribunales electorales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales. Pero si se trata de una vacante definitiva, se comunicará a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses serán consideradas como definitivas (artículo 109 de la LGIPE).

Las disposiciones normativas, sin excepción, obligan a quienes han sido designados a protestar solemnemente el cargo, comprometiéndose a actuar con apego a la Constitución y las leyes.

DURACIÓN Y RENOVACIÓN DEL MANDATO

La duración del mandato de los magistrados electorales representa una garantía a favor de la independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, tanto de los juzgadores como del órgano jurisdiccional al que pertenecen.

Es evidente que dicha garantía se debilita en aquellos entornos donde la duración del cargo es por un periodo breve, mientras que se fortalece cuando es por un periodo extenso. Lo mismo ocurre con respecto a la identidad que existe entre el mandato de los magistrados y el titular del Poder Ejecutivo o los integrantes del Legislativo. Si son periodos coincidentes, la independencia baja; pero si se encuentran desfasados, aumenta. En todos los casos, un periodo razonable opera a favor de la confiabilidad de la institución, permitiendo que los designados puedan pasar, sin exabruptos, por una etapa de adaptación y aprendizaje en su labor, y por un posterior periodo de asentamiento para que puedan desarrollar su función óptimamente.

Los mecanismos de renovación de mandato, por ejemplo: la ratificación, reelección o prórroga, pueden contribuir a la estabilidad de

los magistrados, aunque si se enmarcan en un nombramiento de corta duración pueden vulnerar su independencia e imparcialidad.

El artículo 187 de la LOPJF establece la duración de los magistrados electorales del TEPJF, otorgando un encargo de nueve años improrrogables. Cuando ocurra una vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado, quien durará en su cargo por el tiempo restante al del nombramiento original. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad si existen asuntos de urgente atención.

El artículo 106 de la LGIPE hace lo propio con los magistrados locales, a quienes confiere un mandato de siete años, sin que exista determinación expresa de que serán improrrogables. La designación será igualmente escalonada, lo que obliga al Senado a establecer el periodo de tres, cinco o siete años con el que designa a cada magistrado.

Los beneficios que para la independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales deriven de esta reforma todavía están por verse, sobre todo porque en el paradigma previo, Coahuila y Nayarit otorgaban un mandato de 10 años. El modelo federal de nueve años era igual en Durango y Sonora; ocho años se contemplaba en Distrito Federal; mientras que en Chiapas, Sinaloa y Tabasco, el mandato era de siete años; Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán contaban con un periodo de seis años; y entre los más bajos se encontraban Baja California y Querétaro, con tres años, mientras que Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas tenían un periodo de cuatro años.

Todo esto en un entorno en el que la reelección estaba permitida en alrededor de 12 estados, entre los que destacan Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Querétaro y Tabasco, y la ratificación era una realidad en Baja California, Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Puebla, Yucatán y Zacatecas.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Dentro de las cualidades requeridas para acceder a la magistratura electoral, de acuerdo con el artículo 99 constitucional, es necesario apuntar

que los magistrados de la Sala Superior deben cumplir con los requisitos que se solicitan para ser ministro de la SCJN, mientras que los de las salas regionales y especializada serán iguales a los requeridos para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Los requisitos para ser magistrado electoral local se encuentran plasmados en la LGIPE.

Es necesario detallar que ha habido un ejercicio de estandarización de los requisitos que se piden para acceder a este tipo de magistratura, bajo la convicción de que la función que desarrollan es de una naturaleza similar, lo cual aproxima las cualidades de los perfiles requeridos y que uno de los datos diferenciales concierne al espacio de actuación institucional que cada uno de ellos tiene asignado.

Entre los requisitos constitucionales comunes a los magistrados del TEPJF y de los tribunales electorales locales se encuentra la exigencia de la nacionalidad por nacimiento, así como la ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener 35 años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

Hay requisitos que varían, entre ellos destaca que para los magistrados de la Sala Superior se requiere la antigüedad en el título mínima de 10 años, comprobar residencia en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento. Cabe observar que los nombramientos deben recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Según el artículo 106 de la LOPJF, para ser designados en las magistraturas de las salas regionales y especializadas es necesario, además, demostrar una práctica profesional de cuando menos cinco años y cubrir los requisitos previstos para la carrera judicial. En sentido similar, para la magistratura estatal se solicita también la antigüedad mínima de 10 años del título profesional, haber residido en el país y en la entidad

federativa de que se trate, durante un año anterior al día de la designación, y demostrar no haber sido gobernador, secretario, procurador, senador, diputado federal o local de su entidad federativa durante los cuatro años previos al día de su nombramiento;

Los artículos 212 y 213 de la LOPJF agregan como requisitos comunes para todos: contar con credencial para votar con fotografía; acreditar conocimientos en derecho electoral; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación. En el ámbito estatal, según el artículo 115 de LGIPE, pueden participar quienes hayan sido candidatos independientes o se hayan postulado a un cargo de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación.

En términos generales, los magistrados electorales del orden federal y estatal gozan de la garantía económica que les permite tener una remuneración digna, adecuada a la naturaleza de la función que desempeñan, irrenunciable, la cual no podrá disminuirse durante el tiempo que dure su encargo, como indica el artículo 127 constitucional.

Asimismo, se les reconoce el principio de inamovilidad, en tanto garantía de estabilidad en el cargo, derivado de la especial naturaleza de la función que llevan a cabo. En este sentido, los magistrados electorales federales y estatales únicamente podrán ser removidos de sus cargos en los términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución, como señalan los artículos 219 de la LOPJF y 118 de la LGIPE.

Los magistrados estatales se encuentran sometidos, además, a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos aplicables. No obstante, el artículo 117 de la LGIPE ha incorporado un robusto régimen de causas de responsabilidad que se pone en marcha cuando realicen conductas que atenten contra la independencia de la función jurídico-electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tengan notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño

de las funciones o labores que deban realizar; conozcan de algún asunto o participen en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realicen nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes; emitan opiniones que impliquen prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; dejen de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; utilicen en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente ley y de la demás legislación de la materia; y sustraigan, destruyan, oculten o utilicen indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

El artículo 107 de la LGIPE ha incorporado incompatibilidades funcionales y posfuncionales⁴ que impiden a los magistrados estatales — durante el periodo de su encargo— desempeñar otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación de la autoridad electoral jurisdiccional local y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. De la misma manera, una vez concluido su encargo están impedidos para asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.

ÁMBITO COMPETENCIAL

El andamiaje electoral mexicano exige para su debida certidumbre y legalidad que todos los actos y las normas electorales se apeguen de manera irrestricta a lo dispuesto por la Constitución y las leyes electorales. En ese sentido, las distintas reformas electorales han venido construyendo un conjunto de medios de impugnación que permiten revocar, confirmar o modificar las actuaciones electorales.

⁴ Sobre este tipo de incompatibilidades, César Astudillo, “El estatuto de los jueces constitucionales en México”, pp. 519 y ss.

La más acabada formulación de ese esfuerzo se introdujo con motivo de la reforma constitucional en materia electoral de 1996, la cual estipuló en el artículo 41 que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecería un sistema de medios de impugnación para hacer definitivas las distintas etapas de los procesos electorales y hacer efectiva la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Por otra parte, la reforma al artículo 116 constitucional llevó esta exigencia al ámbito de las entidades federativas, determinando que el sistema debería garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujetarán invariablemente al principio de legalidad.

Lo explícito de la obligación constitucional y la característica descentralización del modelo de organización electoral en México condicionaron la existencia de un complejo de recursos electorales que se diferenciaron por su ámbito de aplicación y funcionamiento. De esta manera, se configuró un sistema de medios de impugnación en el contexto de los procesos electorales federales y 32 sistemas al interior de los comicios estatales, los cuales, desde su origen, surgieron con importantes coincidentes en su denominación, estructuración procesal, objeto y finalidades, diferenciándose en función de las elecciones a las que se encontraban vinculados.

La necesaria articulación de dichos sistemas llevó a estipular mecanismos directamente orientados a proveer la tutela de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de naturaleza electoral, dentro del conjunto de elecciones que se organizan a nivel estatal y municipal, e igualmente, a articular una especie de competencia concurrente en la que debían involucrarse solidariamente todos los tribunales electorales del país, tal como ha ocurrido en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En este sentido, derivado de la función que en el contexto de un modelo descentralizado de justicia electoral le corresponde articular al TEPJF, se contempló en la legislación federal el juicio de revisión constitucional-electoral, que no tiene correspondiente al interior de las entidades federativas, y que le ha permitido conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades electorales de gestión y control de la regularidad electoral de las entidades federativas, siempre y cuando las

violaciones resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral correspondiente o para el resultado final de las elecciones.

El ejercicio de esta facultad exclusiva y excluyente en manos del TEPJF ha venido a redimensionar a esa institución y a erigirla en un auténtico guardián del conjunto de elecciones a nivel nacional.

La reforma electoral de 2007 realizó un ajuste a la organización interna del TEPJF, al convertir a las salas regionales en órganos permanentes, en abono a la independencia judicial.⁵ A partir de ello, reformuló la distribución competencial del TEPJF, la cual provenía de 1996, mediante renovados criterios que tomaron en cuenta la presencia de la Sala Superior y las cinco salas regionales, y que consideró:

1. La división competencial por ámbito geográfico, en la cual la competencia se determina por el territorial que abarca cada circunscripción y que corresponde a cada sala regional.
2. La división por tipo de elecciones, en la que, si bien existe una identidad en el hecho de que la Sala Superior y las regionales conocen y resuelven controversias originadas por actos y resoluciones que se emiten en la fase de organización, resultados y declaración de validez de las elecciones, así como por la vulneración de los derechos político-electorales de las personas, la diferencia específica se encuentra en el tipo de elección, lo cual ha llevado a poner al conocimiento de la Sala Superior lo concerniente a las elecciones presidenciales, de gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México, así como las impugnaciones provenientes de los órganos nacionales de los partidos políticos. A las salas regionales, en cambio, les compete lo que se vincule a las elecciones de senadurías, diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos, así como asuntos internos de los partidos políticos, siempre y cuando no provengan de sus órganos nacionales.⁶
3. La división por tipo de materias, en la cual la Sala Superior es competente para conocer del recurso de apelación sobre la

⁵ Jesús Orozco, “Comentario al artículo 99”, p. 113.

⁶ Luis Felipe Nava Gomar, “Artículo 99”, p. 1511.

determinación e imposición de sanciones por parte del INE. Sin embargo, cuando las mismas se deriven de la fiscalización, es decir, de los informes de precampaña y campaña relacionados con las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos, dicha competencia corresponde a las salas regionales.

Dentro de esta clasificación destaca la renovada competencia conferida al TEPJF, a través de la Sala Especializada, creada por la reforma electoral de 2014 para resolver controversias concernientes a la vulneración de las disposiciones del modelo de comunicación político-electoral, las que regulan los actos de precampaña y campaña, la propaganda institucional o gubernamental, y cuando contravengan el principio de imparcialidad o incumplan las medidas cautelares dictadas por el INE en el proceso electoral (base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional).

Cuando no se encuentre expresamente determinada una competencia en favor de las salas regionales o cuando la materia de la impugnación es inescindible, la Sala Superior ha sostenido que le corresponde el conocimiento y la resolución del medio de impugnación, porque —en opinión de dicha sala— en la distribución de competencias establecida por el legislador para las salas del TEPJF, en lo concerniente a los juicios de revisión constitucional electoral:

dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso local para legislar en materia político-electoral. En ese sentido, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la SS es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.⁷

⁷ Jurisprudencia 18/2014. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA, pp. 23-24.

En lo concerniente a las entidades federativas, el conjunto de medios de impugnación es, por lo general, competencia del pleno de los respectivos órganos jurisdiccionales. Entre sus atribuciones se encuentran la facultad de resolver las impugnaciones dirigidas a las elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador, con la posibilidad de ordenar recuentos totales o parciales y declarar la nulidad de elecciones; interponer los recursos en contra de actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos; en especial aquellos que se vinculen con los mecanismos de participación ciudadana reconocidos. Asimismo, actuar en contra de actos y resoluciones que violen normas constitucionales o legales, o que se dirijan contra de la declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, contra imposición de sanciones, con la posibilidad de inaplicar normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales.

Algunas legislaciones, siguiendo de cerca el modelo federal, le otorgan la facultad de llevar a cabo el cómputo final de la elección de gobernador, declarar la validez de la elección y la de gobernador electo, así como dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal, el instituto electoral del estado y sus servidores públicos.

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO EN MATERIA ELECTORAL⁸

Con motivo de la reforma electoral de 1996, en los artículos 41 y 116 de la Carta Magna se estipuló que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de carácter electoral, tanto en el ámbito de los comicios federales como estatales, sería necesario avanzar en la edificación de un sistema de medios de impugnación que confiriera de manera definitiva a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizara la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

⁸ En este apartado retomamos lo que hemos sostenido en César Astudillo, “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, en Gerardo de Icaza y Aidé Macedo (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, pp. 347-459.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), expedida ese mismo año, se encargó de racionalizar el régimen jurídico de los recursos en materia electoral que serían competencia del TEPJF. Por su parte, la reforma electoral de 2014 dispuso —desde los artículos 106 y 111 de la LGIPE— que las leyes locales deben regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales, a través de los cuales se proceda a la resolución de las controversias suscitadas con motivo de los procesos electorales locales y de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales de las entidades federativas. Enfatizó también que estos procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como procurar la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia. Finalmente, subrayó que los magistrados electorales son los responsables de resolver los medios de impugnación en términos de las leyes aplicables.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que las disposiciones aludidas no solamente garantizan la existencia de medios de impugnación en la materia, sino que orientan el establecimiento de recursos judiciales con especificidad y particularidad propias, de conformidad con los distintos ámbitos que necesitan ser tutelados por el derecho a un recurso efectivo en la materia, que constriñe a que sean accesibles a todos aquellos que requieran acudir a la justicia electoral, eficaces en cuanto a su capacidad para reclamar cualquier tipo de vulneración proveniente de normas o actos electorales y para ejercer un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes a través de tribunales altamente especializados en la materia, todo lo cual produce que sean idóneos para una adecuada reparación de las violaciones a los derechos democráticos de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de las cortes regionales, el derecho a un recurso efectivo implica la obligación de que el ordenamiento jurídico de un Estado estipule un sistema de recursos para la garantía de los derechos, así como el deber de adecuar el esquema procesal para ofrecer vías judiciales frente a la vulneración de los mismos y, además, el aseguramiento de su aplicación efectiva ante operadores judiciales independientes e imparciales que garanticen decisiones apegadas al derecho. Impone, igualmente, que la estructura procesal de los re-

cursores se encuentre adaptada a la particular naturaleza del derecho a tutelar; que permita una amplia accesibilidad que se resuelva en plazos razonables y sea eficaz en sus resultados para el adecuado restablecimiento del derecho vulnerado; que su ámbito protector permita el cuestionamiento de la constitucionalidad o convencionalidad de las normas estatales y que el resultado de su decisión sea completamente ejecutable y produzca una apropiada reparación de conformidad con la naturaleza de la lesión infligida.⁹

Las anteriores son líneas de interpretación comunes a los recursos judiciales; sin embargo, es necesario destacar que el ámbito electoral confiere a este derecho una específica identidad atendiendo a la naturaleza de la materia electoral, la dinámica del proceso electoral, la temporalidad en que discurre los sujetos que participan en éste, la tipología de las vulneraciones que pueden presentarse, los distintos derechos que se ciernen sobre las elecciones y el tipo de autoridades que deben acometer a su tutela, entre muchos otros factores. En el Caso *Yatama vs. Nicaragua*, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señaló, entre estas peculiaridades, que el procedimiento electoral requiere una celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de las decisiones en el marco del calendario electoral, con lo cual todo recurso judicial que se establezca en esta materia debe tomar en cuenta las particularidades del procedimiento electoral.¹⁰

En este contexto es necesario realizar alguna aproximación al derecho a un recurso efectivo en materia electoral, con la intención de destacar los elementos que le confieren especificidad al interior de este campo de conocimiento. Estamos en presencia de un derecho que reviste un importante grado de complejidad, en el sentido de que integra un haz de contenidos que hacen referencia a la idoneidad, accesibilidad y eficacia de los recursos judiciales, los cuales para mayor claridad se definirán como derechos accesorios que, en conjunción armónica, configuran el derecho a un recurso efectivo.

⁹ *Ibidem*, pp. 347-459.

¹⁰ Sentencia del Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Corte IDH, junio de 2005, párrafos 150 y 175.

EL DERECHO A UN RECURSO ADECUADO

La noción de adecuación establece el sentido de idoneidad que se tiene para algo. Al efecto, puede señalarse que se está frente a un recurso adecuado cuando se produce la acomodación de los recursos a los fines que persigue la materia electoral, es decir, cuando su estructura se hace efectiva para a) garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral; b) otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y c) garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

El derecho a un recurso adecuado se patentiza cuando los recursos se adecuan a la especificidad y particularidad de cada uno de los ámbitos que necesitan tutelarse o, lo que es lo mismo, cuando existe la plena y necesaria adaptación entre el derecho sustancial y el recurso procesal.

La especificidad se expresa en que los recursos se establezcan, perfilen y estructuren con base en la naturaleza del derecho al que deben servir; es decir, que se adapten o acomoden al conjunto de situaciones, objetivos y finalidades que emanan de la tutela de los derechos político-electorales, como expectativas de participación política dentro de un Estado democrático de Derecho y, en consecuencia, que adopten estructuras procesales acordes con las exigencias derivadas de las mismas, con el fin de que todas esas expectativas sustanciales encuentren su correspondiente reflejo en el campo adjetivo y alcancen su óptima realización. La especificidad impone, en consecuencia, estructurar los medios de impugnación teniendo en cuenta que la materia electoral se caracteriza por constituir y ofrecer los parámetros para posibilitar la participación política, hacer posible la renovación periódica de la representación popular, concretar las exigencias e ideales de la democracia y garantizar, en última instancia, los derechos políticos de los ciudadanos.

Adicional a la exigencia de crear una categoría general que los identifique como recursos con especificidad propia dentro del contexto electoral, cabe advertir que la realidad de los recursos electorales tampoco es uniforme y es necesario avanzar en un sistema recursal que presuponga su particularidad para que den cuenta de las características que los individualizan al interior de un mismo género de recursos. La

fórmula “recurso efectivo en materia electoral” no alude a un objeto unitario —uniforme u homogéneo—, sino a un haz de medios de impugnación donde cada uno obedece a una lógica, objetivos y finalidades distintas que requieren de la necesaria adaptación de su morfología para que sean estructuras procesales coherentes e idóneas.¹¹

El derecho a un recurso efectivo, concebido como la exigencia constitucional de contar con un conjunto de recursos con especificidad y particularidad propia, constituye una realidad desde la relevante reforma constitucional de 1996, la cual dio como resultado la existencia de 33 sistemas normativos que incorporaron una pléyade de recursos en materia electoral y de los correspondientes órganos de tutela jurisdiccional dispuestos a revocar, confirmar o modificar las actuaciones electorales.¹²

El caso Jorge Castañeda Gutman evidenció que el juicio de amparo no es un recurso idóneo en materia electoral, puesto que su ámbito de competencia ha excluido la tutela de los derechos políticos.¹³ Precisamente, la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral —a la par de que entonces el TEPJF estaba impedido para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución— condujo a la Corte IDH a señalar que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar la violación de sus derechos políticos.¹⁴

La falta de idoneidad del amparo deriva de que la Constitución, desde la reforma constitucional de 1996, incorporó una garantía

¹¹ Sobre la necesaria adaptación de las categorías procesales al derecho diferenciado que se encaminan a servir y el favorecimiento de estructuras coherentes con la especificidad y particularidad que su lógica demanda, véase César Astudillo, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, pp. 273 y ss.

¹² César Astudillo, “El modelo de organización electoral...”, pp. 779 y ss.

¹³ El recurso de revisión resuelto por la SCJN en agosto de 2005, al confirmar el sobreseimiento del amparo decretado por un Juez de Distrito enfatizó: a) que el amparo es improcedente para impugnar una omisión legislativa; b) que es improcedente para impugnar leyes electorales porque la única vía prevista para ello es la acción de inconstitucionalidad; c) que su improcedencia deriva de que los actos vinculados con derechos político-electorales no son impugnables a través de dicha vía. Recurso de Revisión 743/2005. Es interesante poner atención al voto minoritario del ministro José Ramón Cossío Díaz, quien sostiene que la democracia constitucional implica que todos los actos y leyes son impugnables en general. Derivado del recurso, se emitió la Tesis P. XVI/2008. LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO, p. 17.

¹⁴ Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte IDH, párrafo 131.

especial y específica para la protección de los derechos político-electorales, como el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, que aparece como un medio de impugnación idóneo, adecuado, eficaz y compatible con la naturaleza de los derechos de participación democrática de los mexicanos. Por ello, la propia Corte IDH sostuvo que no resulta incompatible con la Convención que el amparo no sea procedente en algunas materias, siempre y cuando se provea otro recurso “de similar naturaleza e igual alcance”, además del establecido para aquellos derechos que entren en la competencia del amparo.

EL DERECHO A UN RECURSO ACCESIBLE

Es accesible todo aquello que tiene la característica de ser de fácil o cercano. Por lo mismo, no resulta difícil advertir que un recurso accesible es aquel que pone a disposición de los justiciables un mecanismo de protección que se puede poner en marcha de manera sencilla y directa.

En este sentido, el derecho en comento obliga a regular los recursos, como lo ha sostenido la Corte IDH, para que “las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”.¹⁵ Evidentemente, esas condiciones suponen la inexorable necesidad de eliminar los obstáculos que frenen, más allá de lo razonable, el ejercicio del derecho para todos. Esto se lleva a cabo mediante el establecimiento, por ejemplo, de requisitos u obstáculos procesales innecesarios, excesivos y carentes de proporcionalidad que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. Asimismo, exigen que los recursos sean accesibles para todos los que tengan reconocidos derechos por el ordenamiento, sin discriminación —sentido de inclusión— y que requieran de mecanismos procesales para la efectiva tutela de los mismos, esencialmente de manera directa, aunque también de forma indirecta.¹⁶

Será de manera directa cuando se posibilite a las personas el acceso sin intermediarios al ejercicio de un recurso en defensa de derechos propios, por el contrario, cuando se confiera a una instancia de

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 110.

¹⁶ Jesús Orozco Henríquez *et al.*, Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *Electoral Justice...*, pp. 121 y ss.

intermediación la legitimación para concurrir a la jurisdicción en defensa de los derechos de otros, será de manera indirecta.

Un recurso es accesible y directo, por ejemplo, cuando a) sea promovido por un ciudadano mexicano; b) lo promueva por sí mismo y de manera individual, y c) haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales. Es indirecto cuando a) sea promovido mediante la intermediación de un partido político y b) se active en defensa de los derechos de los electores.¹⁷ En cambio, se sostiene que se encuentra limitado, y se duda de su accesibilidad, cuando el recurso otorgue una legitimación exclusivamente institucional, sin contemplar una *actio popularis* para combatir, por ejemplo, normas jurídicas con motivo de su aprobación por el legislador.

La accesibilidad se debe poner en perspectiva con el modelo de organización electoral que establece la coexistencia de un tribunal federal con 32 órganos jurisdiccionales estatales dentro de un esquema de distribución competencial que conduce a que cada uno se haga cargo de los correspondientes recursos vinculados a los procesos electorales federales y estatales, y que obliga a reconocer el derecho de los justiciables a tener acceso al tribunal electoral, o su correspondiente al interior de la entidad federativa donde se suscitaron los hechos o actos reclamados, que es la instancia más próxima al quejoso. Solamente cuando se hayan agotado dichos recursos, como consecuencia de los principios de definitividad y firmeza, se tendrá derecho a un recurso de alzada en el ámbito federal.¹⁸

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO FRENTE A NORMAS Y ACTOS ELECTORALES

La noción de efectividad se vincula con la idea de real y auténtica eficacia, es decir, algo con la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera de él.

¹⁷ Son, por ejemplo, los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. *Cfr.* Tesis S3ELJ 02/2000. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, pp. 17-18.

¹⁸ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, p. 230.

El derecho a un recurso efectivo se obtiene cuando un determinado recurso judicial es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”, de tal suerte que conduzca al tribunal que lo conoce a “establecer si ha habido o no una violación de derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.¹⁹

De conformidad con lo anterior, un recurso es efectivo en materia electoral: a) si permite constatar la violación a un derecho político-electoral; b) si tiene la capacidad de remediar la vulneración; c) si produce el resultado para el que fue ideado, y d) si proporciona una adecuada reparación.

En virtud de que las violaciones a derechos político-electorales son de diversa naturaleza, el concepto de efectividad varía de conformidad con la misma, ya que es fácil suponer que los remedios y las eventuales reparaciones adquieren distintas connotaciones. Existe, por tanto, una inescindible vinculación entre el tipo de violación y el tipo de recurso que se prefigura para remediarlo. Esto conduce a señalar que, por recurso efectivo, debe entenderse un medio de impugnación con una especificidad propia para corregir o resarcir un tipo de vulneración en específico.

De ahí que, si efectividad quiere decir especificidad, hay que hacer notar que también implica particularidad, es decir, el remedio será efectivo en la medida en que su estructura procesal esté configurada de conformidad con el tipo o la naturaleza de la vulneración de que se trate.

Si en términos generales la vulneración a los derechos democráticos puede provenir de cualquier tipo de actos estatales, desde normas hasta acuerdos, resoluciones y demás, un recurso efectivo será aquel que permita a los ciudadanos reclamarlos en vía judicial para lograr la oportuna y eficaz restitución en su goce y ejercicio; esto comprende aspectos como los que a continuación se describen.

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO PARA CUESTIONAR NORMAS ESTATALES

Una de las distinciones fundamentales entre la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte IDH sobre el derecho a un

¹⁹ Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte IDH, párrafo 110.

recurso efectivo reside en los alcances que se le reconoce para la impugnación y eventual declaración de inconstitucionalidad de las leyes estatales. Así, mientras que el primero sostiene que el alcance del artículo 13 del Convenio Europeo no logra cubrir la exigibilidad de un control sobre la legislación, pero sí sobre normas reglamentarias, en el Caso Castañeda, la Corte IDH afirmó que “un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.²⁰ Esto quiere decir que, constatada la transgresión de derechos por parte de un tribunal, la morfología del recurso debe ser capaz de hacer cesar la violación y proveer a su reparación, y cuando ello deriva de reglamentar un derecho de participación democrática por parte del legislador, la única manera de corregir la vulneración consiste en la realización de un análisis de compatibilidad normativa entre el precepto legal y el parámetro de constitucionalidad, así como la consecuente declaración de inconstitucionalidad con efectos de invalidez e inaplicación de las normas contraventoras. La Corte IDH lo expresa así:

130. Para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO debía posibilitar a la autoridad competente evaluar si la regulación legal establecida en el Código Federal en materia electoral, y que alegadamente restringía de forma no razonable los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la Constitución, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del artículo 175 del Cofipe. Ello no era posible, según se señaló anteriormente, por lo que el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución y los criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la Constitución.

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta

²⁰ *Ibidem*, párrafo 58.

de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

De la revisión hecha entre octubre de 2005 y marzo de 2007, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el Caso Castañeda ante la Corte IDH, ésta declaró que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar las violaciones a sus derechos políticos a ser votado.

Al efecto, por la relevancia del caso para el desarrollo de la doctrina del derecho a un recurso efectivo, es importante hacer un breve recuento que explique por qué en ese momento el ordenamiento jurídico mexicano no ofrecía un recurso efectivo para la tutela de dichos derechos. Debe recordarse que entre 1998 y 1999 la SCJN y el Tribunal Electoral establecieron criterios interpretativos distintos en relación con el principio de RP, y que la disparidad de opiniones condujo a la interposición de dos contradicciones de tesis (dos y cuatro de dos mil) con el objeto de que el pleno de la Suprema Corte estableciera la interpretación constitucional que debía prevalecer.

Al conocer del asunto, el debate de fondo no se centró en cuál de las interpretaciones sobre dicho principio debía subsistir, sino en la naturaleza del control constitucional ejercido por los tribunales mexicanos y, de manera particular, en el practicado por la SCJN y el propio Tribunal Electoral, tratándose de leyes electorales.

La interpretación antitética se planteó ante la existencia de dos jurisprudencias en donde el Tribunal Electoral argumentó que, de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento, contaba con facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales cuando se encontraran en oposición con disposiciones constitucionales; la Suprema Corte, por su parte, había señalado en jurisprudencia firme que el artículo 133

constitucional no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad de normas generales.²¹

No obstante, la notoriedad de la oposición entre interpretaciones y de la claridad con que el artículo 99 constitucional establecía la posibilidad de una contradicción de criterios entre la SCJN y el Tribunal Electoral, el máximo tribunal utilizó el asunto para definir, de manera terminante, su jerarquía institucional. Para ello, negó la posibilidad de que existiera materia para la contradicción, argumentando que la misma era únicamente posible en un contexto en el que dos o más órganos jurisdiccionales sustentaran criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que fueran de su competencia y, de acuerdo con dicho razonamiento, el Tribunal Electoral carecía de competencias para interpretar la Constitución y para inaplicar aquellas normas que en su concepto estuvieran viciadas de inconstitucionalidad. A este efecto, realizó una interpretación restrictiva del artículo 99 constitucional, modulando incluso la afirmación contenida en el mismo, que con claridad meridiana indica que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia.²²

Es evidente que la SCJN realizó un ejercicio interpretativo que, partiendo de presupuestos equívocos, la condujo inexorablemente por el camino de las conclusiones erróneas. Supuso, aunque lo negara textualmente, que existía contradicción entre los artículos 99 y 105 constitucionales y que su labor como máximo órgano de garantía era reescribir la norma fundamental sin avizorar que su verdadera labor consiste en interpretar de manera armónica los preceptos de la Constitución, de modo que unos no se sobrepongan a los otros, dándole a cada uno el espacio que le corresponde para que puedan coexistir. En este contexto, decidió a favor del precepto más benigno a sus propios intereses, que era el que en teoría le otorgaba el monopolio del control

²¹ Jurisprudencia 05/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, p. 55; Jurisprudencia 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN, p. 5.

²² Una aproximación a este tema se encuentra en César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos...”, pp. 31 y ss.

constitucional de las leyes, aun cuando dicha decisión supusiera negar el espacio institucional que la propia norma fundamental reservaba al Tribunal Electoral y, de paso, cerrar la puerta a un recurso que, derivado de su posibilidad para combatir las normas electorales, adquiriera la connotación de efectivo.

La actuación de la SCJN se pone en entredicho ante la ausencia de una interpretación adecuada del texto constitucional que permitiera deducir que la Ley Fundamental, en su artículo 41, fracción IV, establecía claramente que los medios de impugnación en materia electoral estaban encaminados a salvaguardar el principio de constitucionalidad y que eso significaba que el constituyente había decidido poner al Tribunal Electoral a su lado para acompañarla en el control de constitucionalidad de normas electorales generales en el contexto de un sistema de control integral y efectivo, en el que la diferencia fundamental reside en el tipo de control de constitucionalidad ejercido y, de manera más general, en el sistema de control que estructura la Norma Suprema.

La SCJN cerró el acceso a un recurso efectivo en manos del Tribunal Electoral desde el momento en que argumentó que la única vía para impugnar normas electorales es a través de la acción de inconstitucionalidad, sin distinguir —esto es elemental— entre la inspección de constitucionalidad que se deriva de la ley al margen de su aplicación específica, de aquella que se realiza con motivo de su aplicación.²³ Tampoco acertó al determinar que el sistema de control constitucional en el país es de tipo concentrado, presuponiendo que el control de constitucionalidad se deposita en un solo órgano —la propia SCJN—, cuando en realidad nuestro sistema es un híbrido que tiene en su vértice a la Suprema Corte, pero cuyo diseño competencial no impide que los demás tribunales federales ejerzan un control difuso de constitucionalidad de normas.²⁴

²³ Sobre esta diferenciación, Francisco Fernández Segado, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, p. 106. Véase Tesis P. /J. 65/2000. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES, p. 339.

²⁴ Sobre el particular, César Astudillo, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 38 y ss. La doctrina sobre el

La inadecuada apreciación de la SCJN le impidió diferenciar entre la vertiente del control que se cumple con la acción de inconstitucionalidad, enderezada hacia la defensa objetiva de la Constitución y la consecuente depuración del ordenamiento jurídico ante el impulso esencial de órganos del Estado, de aquella que tiene como objeto la defensa de los derechos y la necesaria tutela de posiciones subjetivas y que, bajo un impulso personal y directo, conduce a la inaplicación de la norma al caso concreto, que es la que se ejerce cuando el Tribunal Electoral sustancia un juicio de revisión constitucional-electoral o un JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Con el fin de monopolizar el control de constitucionalidad y de hacer de la acción de inconstitucionalidad el único medio procesal para el cuestionamiento de normas electorales, a pesar de no estar al alcance de las personas, el 10 de junio de 2002 se publicaron las tesis jurisprudenciales 23,²⁵ 24,²⁶ 25²⁷ y 26,²⁸ en las cuales la SCJN sostuvo, *grosso modo*, que el Tribunal Electoral no estaba facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes o normas generales de carácter secundario cuando estuvieran en colisión con preceptos constitucionales, toda vez que el artículo 133 constitucional no era fuente de facultades de control difuso, por lo que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad

control difuso de constitucionalidad cambió a través del expediente Varios 912/2010, del cual derivaron, entre otras, las siguientes Tesis P.LXVII/2011 (9a.). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, p. 535; y P.LXX/2011 (9a.). SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, p. 557.

²⁵ Tesis P./J.23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, p. 22.

²⁶ Tesis P./J.24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES, p. 19.

²⁷ Tesis P./J.25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, p. 20.

²⁸ Tesis P./J.26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, p. 23.

de la ley era una atribución que correspondía de forma exclusiva a la Suprema Corte mediante la acción de inconstitucionalidad.

Al suscribirlas, es evidente que no estuvo en condiciones de avizorar que, en realidad, lo que generaba este pronunciamiento era impedir el acceso a la jurisdicción constitucional-electoral, al cerrar una vía impugnativa —recurso efectivo— a todos aquellos ciudadanos que estimasen que una norma electoral de aplicación inminente pudiera vulnerar sus derechos fundamentales.

Por paradójico que pueda parecer, la SCJN intentó fortalecerse a través del debilitamiento del entramado competencial atribuido genéricamente al PJF y del sistema de medios de impugnación en manos del Tribunal Electoral, algo totalmente incompatible con su pretendida naturaleza de tribunal constitucional. Su posición subrayó, para sorpresa de propios y extraños, que si una norma electoral no era impugnada dentro de los primeros 30 días de vigencia por las minorías políticas, los partidos políticos, el procurador o el ombudsman, mediante la acción de inconstitucionalidad, debía entenderse consentida por sus destinatarios, con lo cual su firmeza permanecía incontestada y había que asumir su constitucionalidad. Esto significó privilegiar el momento de creación de la norma electoral y dejar de lado el momento de su aplicación concreta, suponiendo, desde una concepción evidentemente equivocada, que los vicios de inconstitucionalidad de la misma pueden reconocerse al momento de su promulgación, sin advertir que dichos vicios salen efectivamente a la luz en el momento en que dicha norma se somete a situaciones concretas en la realidad.

Lo más importante —al afirmar la existencia de un único control de normas electorales a través de la acción de inconstitucionalidad, en un entorno donde el amparo no procede con respecto a cuestiones políticas—, implicó cerrar toda alternativa para el ejercicio de recursos ante la instancia especializada en materia electoral con capacidad de remediar la vulneración de derechos político-electorales, mediante el ejercicio de un control de constitucionalidad concreto de las normas y con la fuerza necesaria para declarar su inaplicabilidad. Esto desembocó, en los hechos, en la creación de una zona gris ausente de garantía o recurso alguno en manos del ciudadano, al que se dejó en total estado de indefensión por el cierre de las vías de acceso a la jurisdicción como prerrogativa universal.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 restituyó el derecho a un recurso efectivo en manos de las personas, al devolverle expresamente a las seis salas del TEPJF su competencia para que, dentro del sistema de recursos a su cargo, puedan declarar la inaplicación de normas inconstitucionales en materia electoral, así como denunciar la contradicción de criterios entre los sostenidos por el propio tribunal y la SCJN.

La entrada en vigor de la reforma condujo a que la ministra Margarita Luna Ramos solicitara al pleno de la SCJN la interrupción de las jurisprudencias 25 y 26 de 2002. La propuesta no fructificó, ya que el 7 de septiembre de 2009 la Suprema Corte declaró sin materia la petición, al considerar que la reforma constitucional de 2007 había tenido un efecto derogatorio de las mismas.²⁹

Después de lo dicho, cabe advertir que el derecho a un recurso efectivo implica el derecho de las personas a cuestionar la regulación que el legislador estatal lleva a cabo sobre los derechos político-electorales y que el recurso debe posibilitar el cuestionamiento de una norma en dos vertientes:

a) Al margen se especifica:³⁰ Un recurso, para ser efectivo en términos de lo dispuesto por la Corte IDH, debe permitir la inspección normativa mediante un control de constitucionalidad de tipo abstracto, el cual tiene como objeto de enjuiciamiento la norma electoral, por lo que dice o expresa una vez promulgada por el legislador, con independencia de que su contenido haya sido empleado en un acto concreto de aplicación. Es un control que tiende a salvaguardar el interés de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, que a nivel federal se ejerce por minorías políticas del ámbito federal y estatal, partidos políticos, el ombudsman y el procurador general de la República, y se resuelve de forma exclusiva y excluyente por la SCJN. En el ámbito estatal se ejerce generalmente por las minorías políticas del Congreso del Estado, por partidos políticos, el ombudsman, los procuradores estatales y en algunas entidades por órganos autónomos, y se resuelven por tribunales y salas constitucionales o por los plenos de los tribunales superiores de justicia,

²⁹ En torno a esta polémica, consúltese José Alejandro Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, pp. 435 y ss.

³⁰ Sobre esta diferenciación, véase Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 106.

como acontece en Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.³¹

b) Con motivo de su aplicación concreta. Un recurso efectivo debe permitir la impugnación de un acto de aplicación normativa que, al estar fundado precisamente en una norma electoral, hace depender su eficacia de la misma. El tipo de escrutinio que se realiza en esta modalidad es de tipo concreto, ya que se interesa en una norma electoral por los efectos específicos que produce en la esfera individual una vez que se ha aplicado a un supuesto determinado. Es un control que se endereza a proteger los derechos subjetivos de las personas, como tal permite una legitimación personal y directa ante órganos jurisdiccionales altamente especializados, de conformidad con el modelo de organización electoral existente en México.³²

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO
PARA RECLAMAR TODO TIPO
DE ACTOS ELECTORALES, AL MARGEN
Y CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL

Un recurso efectivo se manifiesta en su capacidad para privar de sus efectos a cualquier acto o resolución electoral irregular que provenga de autoridades estatales o agentes de intermediación política —invalidación, anulación, revocación o modificación—, ya sea que la conducta se produzca al margen del proceso electoral, es decir, en el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales, o con motivo del mismo, constituyendo, en consecuencia, un control directo de la regularidad electoral.

Como señala puntualmente Jesús Orozco Henríquez, “ninguno de los sujetos electorales debe quedar sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resulten afectados por un acto de autoridad o, incluso, de otros sujetos electorales en situación de predominio frente al ciudadano (como los

³¹ César Astudillo, *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, y “La Justicia Constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, pp. 325 y ss.

³² César Astudillo, “El modelo de organización electoral...”, pp. 780 y ss.

partidos políticos), quienes podrían estar en aptitud de violarle sus derechos político-electorales”.³³

Lo sostenido por Orozco es relevante porque advierte que la efectividad de un recurso electoral se produce cuando, a través de él, los posibles afectados —ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas— pueden impugnar cualquier acto que vulnere derechos políticos dentro de periodos catalogados como electorales, así como dentro de periodos que no lo son. Es decir, los recursos, para ser efectivos, deben permitir la impugnación de:³⁴

- a) Actos y resoluciones de autoridades electorales de naturaleza administrativa. Expectativa de recurrir las actuaciones que manifiestan la autoridad de las instituciones competentes para la organización de los comicios.
- b) Actos y resoluciones de órganos electorales de naturaleza jurisdiccional. Posibilidad de controvertir las resoluciones de las autoridades competentes para controlar la regularidad jurídica de las elecciones.
- c) Actos y resoluciones de los partidos políticos. A pesar de que los partidos están estatutariamente obligados a establecer modalidades de defensa de los derechos políticos de sus militantes, la posición de predominancia que tienen sobre sus afiliados establece supuestos de eventual vulneración de sus derechos políticos y, en ese sentido, es necesario prever una vía directa, oportuna y eficaz para su protección.³⁵
- d) Actos de otros sujetos que participan del proceso electoral. Cada vez existen más sujetos cuyos actos trascienden de manera directa al proceso electoral y lo afectan, como aquellos que despliegan los medios de comunicación, las autoridades

³³ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral...*, p. 323.

³⁴ *Ibidem*, pp. 375 y ss.

³⁵ Inicialmente no existía recurso directo alguno para impugnar los actos de los partidos. Su reconocimiento fue producto de la actividad interpretativa del TEPJE. Sobre dicha procedencia, véase Tesis S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, pp. 18-20; Felipe de la Mata Pizaña, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, pp. 98 y ss.

estatales, los servidores públicos, los notarios, los ministros de culto, etcétera. Sin embargo, para que los efectos nocivos de su participación puedan llegar a la instancia jurisdiccional para su revisión, es necesario que se instaure previamente un procedimiento sancionador que investigue y sancione la irregularidad electoral.³⁶

Ahora bien, de conformidad con el ámbito temporal en que puede producirse la impugnación, aparecen:

- A. Recursos electorales interpuestos al margen del proceso electoral. En términos generales, permiten su interposición en periodo no electoral, que es el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales, y son básicamente el recurso de revisión, el recurso de apelación y el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.
- B. Recursos electorales interpuestos con motivo del proceso electoral. Son aquellos cuya interposición se presenta exclusivamente al interior de un proceso electoral, en dos ámbitos temporales:
 - a. Con motivo de la etapa de preparación de la elección y de manera previa a la jornada electoral, como el recurso de revisión, el recurso de apelación y el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.
 - b. Con motivo de la etapa de resultados electorales y declaración de validez, como el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.³⁷

³⁶ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral...*, pp. 379 y ss.

³⁷ J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, p. 23.

EL DERECHO A UN RECURSO
PARA EJERCER EL CONTROL EFECTIVO
DE CONSTITUCIONALIDAD
Y CONVENCIONALIDAD DE LAS LEYES

Un recurso es efectivo cuando, a través de éste, puede protegerse el entorno de la constitucionalidad y no solamente el ámbito de la legalidad electoral, posibilitando que todos los afectados concurren a la justicia con pretensiones basadas en un parámetro de constitucionalidad compuesto inicialmente por derechos político-electorales de fuente constitucional e internacional.³⁸ En ese sentido, implica el reconocimiento de diversos derechos de la mayor relevancia:

- A. El derecho a beneficiarse del ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes.³⁹ Un derecho que, de conformidad con la doctrina de la Corte IDH, significa el ejercicio de un control integrado de regularidad normativa, de manera difusa y *ex officio*, que permita cuestionar la regulación de los derechos político-electorales frente al legislador, en especial el derecho al sufragio en sus dos vertientes, el derecho a votar y a ser votado, de conformidad con el parámetro de constitucionalidad.⁴⁰
- B. El derecho a beneficiarse de la aplicación del principio *pro personae*, con el objeto de reivindicar la aplicación en su beneficio de la norma que establezca el mayor ámbito de protección al titular de un derecho, así como el derecho a que se garantice

³⁸ Esta noción de parámetro o bloque de la constitucionalidad descende de la reciente contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el pleno de la SCJN. Al respecto, César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*.

³⁹ Al respecto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva García, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, pp. 61 y ss. En sentido crítico de los argumentos de la sentencia de la Corte IDH, véase Mauricio Iván del Toro Huerta, “El Caso Castañeda Gutman. El juicio de proporcionalidad en sede internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, p. 416.

⁴⁰ En torno a la doctrina del control de convencionalidad de oficio y difuso, véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, pp. 339 y ss.

la interpretación más favorable de dicha norma. Esto implica también que se emplee la interpretación más restrictiva de las limitaciones de los derechos.⁴¹

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO ANTE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ELECTORAL

Un recurso es más efectivo entre más especializado es el tribunal ante el que se sustancia. En la materia que nos ocupa, existe concordancia plena entre la configuración de distintos recursos con una especificidad y particularidad propias de su objeto electoral y el establecimiento de un modelo de control de la regularidad de los actos electorales asentado sobre tribunales o salas creadas ex profeso para el conocimiento y la resolución de los asuntos contencioso-electorales.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que los derechos político-electorales en México son derechos con un estatus de privilegio cuando gozan de una específica garantía para su protección, que se reconoce en que toda controversia sobre ellos discurre al interior de recursos creados precisamente para dirimir los contenciosos-electorales, cuyo sistema integral se articula en una lógica que les da un sentido y una orientación específica, de conformidad con los fines constitucionales y legales que se les han conferido.

Dichos medios de impugnación se resuelven por tribunales electorales que se erigen en instancias altamente técnicas, autónomas y especializadas, y no por los tribunales ordinarios, las cuales gozan de las competencias para revocar, modificar o confirmar los actos impugnados y las medidas de apremio para hacer valer sus resoluciones. Son derechos que, como pocos en el sistema jurídico mexicano, gozan de recursos idóneos, en cuanto articulados en función del objeto que tutelan y de tribunales específicos, en virtud de que la gran mayoría de ellos tiene una competencia exclusivamente electoral.

⁴¹ José Luis Caballero Ochoa, “Cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución)”, pp. 130 y ss.

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Con base en el modelo de justicia electoral caracterizado por su descentralización —existencia de un Tribunal Electoral que cuenta con una jurisdicción de carácter nacional y órganos jurisdiccionales especializados en la materia en cada una de las entidades federativas— se tiene la necesidad de establecer vínculos de coordinación entre ellos y reglas claras para la armonización general del modelo.

El juicio de revisión constitucional electoral ingresó a la arquitectura electoral mexicana en 1996 con el objeto de convertirse en un instrumento para dicha racionalización. A través de éste, se abrió una nueva vía impugnativa para controvertir los actos y resoluciones de los órganos electorales de las entidades federativas, con el objeto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los mismos. En ese sentido, es un mecanismo procesal que únicamente existe en la legislación federal —dada la competencia constitucional del TEPJF— y no tiene correspondiente al interior de las entidades federativas.

La procedencia del juicio de revisión constitucional electoral está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre los que destacan: que sean actos y resoluciones impugnados definitivos y firmes; que violen algún precepto de la Constitución; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que además sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.⁴²

⁴² J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral...*, pp. 23 y ss. Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, pp. 371 y ss.

La competencia para resolver este juicio es exclusiva del TEPJF. No obstante, cuando se impugnan elecciones de gobernador y de jefe de gobierno de la Ciudad de México le corresponde conocer a la Sala Superior en única instancia. En cambio, cuando se combaten las elecciones de autoridades municipales, alcaldías de la Ciudad de México y diputaciones locales, la competencia será, en única instancia, de la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada.⁴³ Al efecto, la Sala Superior ha dicho:

es competente para conocer y resolver del juicio de revisión constitucional electoral relativo a elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto que las Salas Regionales lo son para elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En este contexto, cuando se impugnan actos o resoluciones relacionados con elecciones cuyo conocimiento corresponda a las Salas Superior y Regionales, y la materia de impugnación no sea susceptible de escindirse, la competencia para resolver corresponde a la SS, para no dividir la continencia de la causa, ya que las Salas Regionales únicamente pueden conocer de los asuntos cuando su competencia esté expresamente prevista en la ley.⁴⁴

La legitimación para promover este recurso queda en manos exclusivas de los partidos políticos y coaliciones a través de sus representantes. La sentencia que se dicte puede ir en el sentido de confirmar el acto o resolución objeto de la impugnación, o bien, revocarlo o modificarlo y, en consecuencia, reparar la violación constitucional cometida.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

El JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO representa el medio procesal por antonomasia para la

⁴³ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, pp. 391 y ss.

⁴⁴ Jurisprudencia 13/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE, pp. 15-16.

tutela de los derechos político-electorales que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas.⁴⁵ Es un instrumento procesal que evoca el compromiso compartido por el conjunto de tribunales electorales del país: afrontar eficazmente la protección de derechos considerado clave para el mantenimiento y la salud del sistema democrático.

Su ámbito de tutela puede especificar derechos en concreto o establecer una procedencia genérica frente a la violación de derechos político-electorales. Entre los derechos específicos que pueden tutelarse mediante este mecanismo procesal se encuentran el derecho al sufragio activo y pasivo,⁴⁶ el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos,⁴⁷ el derecho a constituir partidos políticos, el derecho a obtener una candidatura independiente,⁴⁸ el derecho de afiliarse libre e indivi-

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 366 y ss. Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 347 y ss.

⁴⁶ “Tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del TEPJF, tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en las hipótesis específicas previstas expresamente por el legislador ordinario. En ese sentido, dado que la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, se concluye que es la Sala Superior la competente para conocer de esas impugnaciones”. Jurisprudencia 19/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, pp. 13-14.

⁴⁷ “La Sala Superior es competente para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por violación al derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos. En ese contexto, a la Sala Superior corresponde conocer de los juicios de esa naturaleza, en los que los ciudadanos controviertan omisiones en el trámite o sustanciación de los medios de impugnación relacionados con la solicitud de registro de partidos o agrupaciones políticas, al estar vinculados con el derecho de asociación, competencia expresa de la misma”. Jurisprudencia 31/2012. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN, pp. 17-18.

⁴⁸ La Sala Superior “es competente para conocer de los medios de impugnación promovidos para controvertir los acuerdos emitidos por el CG del Instituto Nacional Electoral relacionados con disposiciones generales aplicables a todos los registros de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular. Lo anterior es así, porque dichos acuerdos establecen normas generales o lineamientos, lo cual no forma parte de la competencia exclusiva de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de actos emitidos por el órgano de máxima dirección

dualmente a ellos, el derecho de información, el derecho de petición y el derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, entre otros que consagra el propio ordenamiento jurídico.⁴⁹

Derivado de que tutela derechos fundamentales, la legitimación procesal la tiene el ciudadano en cuanto titular de los mismos.

En el orden federal y en un amplio número de entidades federativas se ha establecido un medio de protección de esta naturaleza. Algunas de ellas contemplan un esquema que puede considerarse restrictivo, en tanto que enuncia los únicos derechos que pueden tutelarse a través del mecanismo, señalando que serán los derechos de votar y de ser votado, de asociarse individual y libremente, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Otras, en cambio, tienen una enunciación más amplia y flexible, al establecer su procedencia frente a la violación de derechos político-electorales de los ciudadanos. Lo mismo sucede en Guerrero, aunque allí se denomina Juicio Electoral Ciudadano; Colima, donde se llama Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, o en Guanajuato, Juicio Ciudadano.

Destaca Yucatán, donde se explicita que este juicio procede cuando un yucateco considere que se vulneró su derecho político-electoral de ser votado, porque se le negó indebidamente el registro de candidato a un cargo de elección popular, ya sea a través de un partido político, coalición o de manera independiente; cuando siendo candidato registrado sea indebidamente declarado inelegible y el partido político o coalición que lo registró no lo haya recurrido. También en el caso de que se haya asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos conforme a las leyes aplicables y los ciudadanos consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, o cuando consideren que un acto o resolución de la autoridad, organismos electorales o de asociaciones políticas vulneren sus derechos de votar y ser votados en las elecciones

de la autoridad administrativa electoral nacional”. Tesis LXXXVIII/2015. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ES COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR RESOLVER LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON SU REGISTRO COMO ASPIRANTES A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR, pp. 60-61.

⁴⁹ Felipe de la Mata Pizaña, *op. cit.*, pp. 48 y ss.

locales, de afiliarse o asociarse libre e individualmente a los partidos políticos.

RECURSO DE REVISIÓN

El sistema de medios de impugnación en materia electoral reconoce, entre los recursos que lo conforman, al recurso de revisión. Está destinado a garantizar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales, en virtud de que, a través de éste, los legitimados pueden oponerse a lo resulto por dichas autoridades. Más en concreto, es un recurso que se interpone contra los actos y resoluciones que emitan los órganos colegiados descentralizados de los correspondientes institutos electorales⁵⁰ y, en algunos supuestos, su secretario ejecutivo, tal como ocurre en el caso del INE.

En relación con la legitimación, es un recurso establecido en favor de los partidos políticos, las coaliciones y candidatos independientes. Se produce a nivel federal y en la gran mayoría de las entidades federativas, aunque algunas la abren a ciudadanos por propio derecho o a quien tenga interés jurídico en promoverlo. Al efecto, la Sala Superior ha sostenido que “el recurso de revisión procede para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, sin que se establezca distinción alguna de los sujetos legitimados para ese efecto; por tanto, no obstante que los se refieran únicamente a partidos políticos, a fin de favorecer el derecho de los ciudadanos de acceso a la justicia electoral, debe entenderse que tal disposición legitima a toda persona para interponerlo”.⁵¹

Existen legislaciones electorales estatales que detallan los actos impugnables y que orientan su interposición contra actos y resoluciones de los consejos o comités distritales o municipales, contra actos del

⁵⁰ La naturaleza de los órganos descentralizados de las instituciones electorales se explica en otro capítulo de esta obra. Al respecto, acúdase también a César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...* Sobre el recurso de revisión, Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 217 y ss. J. Jesús Orozco Henríquez, “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, pp. 256 y ss.

⁵¹ Jurisprudencia 23/2012. RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO, pp. 25-26.

presidente del CG y secretario general del instituto, y en algunos pueden impugnarse las omisiones.

La autoridad competente para su conocimiento es objeto común de regulación. En términos generales es un medio de impugnación que se interpone y resuelve en el ámbito de la autoridad administrativa electoral, regularmente por un órgano jerárquicamente superior. No obstante, no siempre es así y las legislaciones también establecen la competencia directa de los tribunales electorales.

En relación con el término o plazo para impugnar, la regla general indica que se interponen dentro de los tres o cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre.

Es importante advertir que tal como sucede en el ámbito federal, estos recursos que son inicialmente administrativos pueden convertirse en jurisdiccionales en un supuesto específico vinculado a la proximidad de la elección. Si se interponen dentro de los cinco días anteriores al de la elección federal, serán enviados a la sala competente del TEPJF y, en caso de elecciones locales, al respectivo Tribunal Electoral.

De igual manera, este recurso es procedente para controvertir las sentencias que con motivo del procedimiento especial sancionador emita la sala regional especializada del TEPJE, en cuanto a la emisión de medidas cautelares y el desechamiento de una denuncia, ambos por parte del INE.

RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación se prevé generalmente para combatir actos y resoluciones ante una instancia superior de segundo grado con el objeto de tutelar el orden constitucional y legal. De manera más concreta, permite impugnar las resoluciones recaídas en los recursos de revisión, las determinaciones y aplicación de sanciones que realicen los institutos electorales, y aquellos actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral que no puedan ser combatidos a través de los otros medios de impugnación en la materia.⁵²

⁵² Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 294 y ss. Saúl Mandujano Rubio, *Derecho procesal electoral. Visión práctica*, pp. 269 y ss.

En el ámbito de los estados de la República, a través de este recurso se puede impugnar una gama muy amplia y puntual de actos y resoluciones electorales. Existen entidades que coinciden en señalar que se pueden combatir actos y resoluciones de los órganos electorales estatales, pero también actos y resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad; algunas más lo extienden a las sentencias de los tribunales electorales, y otras a la impugnación de resoluciones que dicten las salas unitarias de los propios tribunales, donde existan.

En lo que toca a la legitimación para interponerlo, existe una variedad importante de reglas. En general, se concede a los partidos políticos, las coaliciones, las personas físicas o morales que tengan interés jurídico, los dirigentes, militantes o simpatizantes de los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas.

La autoridad competente para conocer y resolver el recurso es el correspondiente órgano jurisdiccional electoral. Es, por tanto, un medio de impugnación exclusivamente jurisdiccional. Al efecto, la Sala Superior ha sostenido que ella misma

está facultada para conocer del recurso de apelación interpuesto en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en tanto que a las Salas Regionales les corresponde conocer del mismo cuando la determinación que se pretenda combatir esté vinculada con los órganos desconcentrados de dicho instituto. En este sentido, tratándose de determinaciones de los consejos locales relacionadas con la ubicación de las casillas especiales y extraordinarias, la competencia para conocer del medio de impugnación se surte a favor de las Salas Regionales, ya que los citados consejos no forman parte de la estructura central de la autoridad electoral administrativa nacional.⁵³

Igualmente, le compete conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los órganos centrales del INE, entre los cuales destacan, en tanto órgano superior de dirección:

las facultades de asunción y de atracción para realizar funciones que, ordinariamente, son competencia de los organismos públicos electorales [...] En

⁵³ Jurisprudencia 6/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE ACTOS DE LOS CONSEJOS LOCALES, RELACIONADOS CON LA UBICACIÓN DE CASILLAS ESPECIALES Y EXTRAORDINARIAS, pp. 17-18.

ese orden, las impugnaciones contra las determinaciones que se emitan en la sustanciación de tales procedimientos son competencia de la Sala Superior a través del recurso de apelación, pues se trata de resoluciones emitidas en el contexto de los procedimientos que regulan atribuciones directas del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional.⁵⁴

Los plazos para interponerlo son regularmente de tres o cuatro días, contados a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre.

JUICIO DE INCONFORMIDAD

Como medio de impugnación genéricamente establecido para impugnar determinaciones de las autoridades electorales que vulneren normas constitucionales o legales en el contexto de las elecciones, aparece el juicio de inconformidad. En específico, representa un mecanismo procesal utilizado en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, por estar dirigido precisamente a impugnar la votación recibida en casilla, los resultados electorales, la regularidad jurídica de la votación recibida en casilla, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias respectivas, las asignaciones de representantes populares por el principio de RP, los cómputos de cualquier elección y la inelegibilidad de los candidatos, con el propósito de garantizar el respeto irrestricto a la voluntad popular; en ese sentido, cuando se comprueben irregularidades, su efecto conducirá a modificar el resultado electoral, decretar recuentos de votación o declarar la nulidad de los votos y, en el extremo, de las elecciones mismas.⁵⁵

Es un recurso que ha cobrado mucha relevancia a partir de las distintas modificaciones al régimen de nulidades en materia electoral establecido con motivo de la reforma electoral de 1996 para las elecciones de diputados y senadores, y que sentó las bases para el

⁵⁴ Tesis LXXI/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER, A TRAVÉS DEL RECURSO DE APELACIÓN, DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES ESPECIALES DE ASUNCIÓN Y DE ATRACCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, pp. 65-66.

⁵⁵ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 299 y ss. Saúl Mandujano Rubio, *op. cit.*, pp. 287 y ss.

correspondiente sistema de nulidades en las entidades federativas con el propósito de declarar nulo un voto, la totalidad de la votación recibida en casillas e incluso la nulidad total de una elección. La reforma electoral de 2007, por su parte, incorporó la posibilidad de anular la elección presidencial y subrayó que la nulidad de elecciones sería procedente exclusivamente por las causales expresamente previstas en la ley.⁵⁶

La reforma electoral de 2014 constitucionalizó el régimen de nulidades electorales con el propósito de homologarlo en el contexto de las elecciones federales o locales. Determinó, en este sentido, que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando se exceda el gasto de campaña en 5 por ciento del monto total autorizado por la respectiva autoridad electoral; se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.⁵⁷

La Constitución dispuso que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material, y que se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5 por ciento. El sentido de gravedad, dolo y determinancia fue explicitado por la LGSMIME, al referir aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados, y aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral. En caso de que se produzca la nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que como castigo no podrá participar la persona sancionada, como indica el artículo 41, fracción VI constitucional y el 78 bis de la LGSMIME.⁵⁸

De lo anterior deriva un medio de impugnación que previo a la reforma se encontraba reconocido en distintas entidades federativas, algunas

⁵⁶ José Alejandro Luna Ramos, *op. cit.*, pp. 507 y ss.

⁵⁷ César Astudillo, “Nulidad de las elecciones”, pp. 741 y ss.

⁵⁸ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 848.

de las cuales lo denominaban juicio de nulidad o de nulidad electoral, pero que actualmente, por exigencia constitucional, se encuentra presente en los 32 subsistemas jurídicos electorales, algunos de ellos manteniendo este último nombre como Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas.

En virtud de que es un mecanismo procesal que impugna resultados electorales, la legitimación procesal corresponde a los partidos políticos, pero también puede reconocer a las coaliciones y a personas o entidades que se consideren afectados, como los candidatos de partido e independientes. Dicho mecanismo otorga competencia para su resolución a los tribunales electorales —nivel federal y entidades federativas—. Los términos para su interposición son variables, pero de manera extendida se dispone que se cuenta con tres o cuatro días a partir de aquél en el que finalicen los cómputos respectivos.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El recurso de reconsideración es un medio de impugnación dirigido a objetar la legalidad de la asignación de representantes populares por el principio de RP, también permite controvertir las sentencias de los órganos jurisdiccionales en la materia cuando tienen una composición descentralizada que permite la existencia de una doble instancia y hace posible la revisión de una sobre las otras. Es, por tanto, un recurso híbrido enderezado a objetar actos de naturaleza administrativa y jurisdiccional al mismo tiempo.⁵⁹

La legislación federal determina que este medio de impugnación procede contra actos, resoluciones y resultados electorales, y contra sentencias dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral en los juicios de inconformidad. Este ámbito de procedibilidad es seguido muy de cerca por Guerrero, con las sentencias dictadas por las salas unitarias.

⁵⁹ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

Dado que mediante este recurso se revisa lo resuelto por otro órgano jurisdiccional perteneciente al mismo Tribunal Electoral, es común que la competencia para conocerlo la tenga el órgano de mayor jerarquía. Así ocurre a nivel federal, donde corresponde su conocimiento y resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ha sostenido:

el recurso de reconsideración procede para controvertir sentencias dictadas por las salas regionales, entre otros supuestos, cuando el planteamiento de constitucionalidad se vincule con la aplicación de normas que se estimen contrarias a la Constitución o a sus principios; en consecuencia, es evidente que se actualiza la procedibilidad de la reconsideración, con la finalidad de garantizar el control de constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, cuando el recurrente aduce que en la sentencia impugnada se omitió hacer el análisis del concepto de agravio que sustenta tal contravención. Lo anterior, porque la causa y objeto de la controversia planteada consiste precisamente en analizar y determinar una cuestión de constitucionalidad de las normas jurídicas aplicadas en el caso concreto; esto para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la justicia electoral.⁶⁰

En Guerrero, compete en cambio a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral local.

Tienen legitimación para activarlo principalmente los partidos políticos y para interponerlo existen plazos variables que van de tres a cuatro días a partir del siguiente a aquél en que la sentencia se haya notificado.

Al margen de los medios de impugnación que acaban de analizarse y que se encuentran reconocidos en la gran mayoría de legislaciones electorales del país, existen algunos estados que han establecido instrumentos procesales específicos y novedosos para salvaguardar bienes jurídicos tutelados por los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas y que se vinculan a aquellas particularidades que reflejan las diferencias políticas, étnicas y culturales del mosaico nacional.

⁶⁰ Jurisprudencia 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, pp. 27-28.

Destaca, por ejemplo, el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, previsto en Oaxaca, para salvaguardar normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas existentes en dicha entidad que legitima para su interposición a los representantes del pueblo o comunidad indígena, ciudadanos y candidatos.

En esta misma tesitura se encuentran aquellos recursos dirigidos a impugnar los actos y resoluciones que no se vinculan directamente con las elecciones, sino con los procedimientos de participación ciudadana en los que se encuentran previstos mecanismos de esta naturaleza, como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, como ocurre en Jalisco, Sinaloa, Oaxaca y Morelos.



EL PROCESO ELECTORAL

¿QUÉ ES UN PROCESO ELECTORAL?

El derecho electoral es un conjunto de disposiciones de carácter instrumental al ejercicio de la democracia que tiene en las elecciones una de sus manifestaciones esenciales. El proceso electoral se erige, desde la perspectiva objetiva, como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley que se encuentran a cargo de las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos orientados a posibilitar el ejercicio del sufragio para la elección de los representantes populares y la consecuente renovación periódica de las instituciones representativas del Estado en el ámbito federal, estatal y municipal, como señala el artículo 207 de la LGIPE.

Desde la perspectiva orgánica, el proceso electoral se despliega a través de la concatenación de un conjunto de etapas y actos que se desarrollan, desde la perspectiva temporal, en un periodo determinado y delimitado, que por esa razón tiene un inicio y necesariamente una conclusión.

La legislación electoral de 2014 armonizó las fases que componen el proceso electoral. Dentro de sus etapas se distingue aquella que tiene como cometido la preparación de las elecciones, la jornada electoral, los resultados y la declaración de validez de las elecciones, y concluye con

la etapa de dictamen y declaración de validez de los correspondientes comicios.

Las modalidades para decretar el arranque del proceso y su finalización son básicamente tres:

1. El inicio del proceso electoral se produce en una fecha o en un plazo puntalmente delimitado por la legislación.
2. Cuando la autoridad electoral en la que recae la organización de los comicios celebre la primera sesión o la sesión de apertura del proceso.
3. Desde el momento en que se realice la convocatoria a elecciones.

El proceso electoral federal y el de la Ciudad de México se enmarcan en la primera clasificación, ya que inicia en septiembre del año previo al de la elección.

En Baja California, en cambio, se inicia con la sesión pública que celebre el respectivo CG de la institución electoral. En Jalisco, inicia el día en que se publica la convocatoria del CG del instituto electoral para la celebración de las elecciones en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.

En relación con la conclusión del proceso electoral, las posibilidades son igualmente variadas. Destaca el proceso electoral federal, cuya especificidad conduce a que se dé por terminado con el dictamen y declaración de validez de la elección presidencial. En algunos estados concluye una vez entregadas las constancias de asignación de RP correspondientes —Baja California, por ejemplo—, mientras que en otros finaliza cuando el Tribunal Electoral de la entidad o, en su caso, el TEPJF haya resuelto todos los medios de impugnación interpuestos o se tenga constancia de que no se presentó ninguno —Ciudad de México.

Al proceso electoral concurre la participación de tres sujetos esenciales: ciudadanos, partidos políticos e instituciones electorales. Al respecto, María Marván destaca:

El ciudadano, en tanto individuo, es el sujeto participante que puede ser considerado el centro del *proceso electoral*. Todos los ciudadanos y ciudadanas participan al menos como potenciales votantes. Tienen la legitimación

expresa de votar, ser miembros de un *partido político* y ser candidatos. Corresponde a ellos y sólo a ellos decidir su grado de participación. En algunos países el *voto* es obligatorio y está sancionada efectivamente la inasistencia a las urnas.

Los *partidos políticos* son organizaciones de ciudadanos y en algunas ocasiones, organizaciones de otras asociaciones, cuyo propósito es articular las demandas de la sociedad, presentar programas y definir *políticas* de gobierno. Asimismo, son el vehículo por excelencia para competir, a través de los *procesos electorales*, por los escaños parlamentarios y por los puestos de *gobierno* que encabezan el Poder Ejecutivo (presidente, gobernadores y presidentes municipales o alcaldes).¹

Dentro del modelo de organización electoral de México, la gestión de las actividades del proceso electoral corresponde a las instituciones electorales de naturaleza administrativa, mientras que el control de las regularidades jurídicas de dichos actos compete a las de carácter jurisdiccional, sin olvidar que aquellas que protegen el ejercicio libre y genuino del sufragio se encargan a la fiscalías que persiguen los delitos electorales, las cuales se encuentran contempladas a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas del país.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LAS ELECCIONES

La justicia constitucional electoral, en ocasión del conocimiento de distintos medios de impugnación, ha ido enunciando los principios que desde la Constitución garantizan la celebración de elecciones libres y democráticas, los cuales han salido a la luz con motivo de la interpretación de valores o principios explícitos, normas o bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico.

Desde finales de 2000, el TEPJF aludió los principios que orientan al sufragio, las elecciones, el proceso electoral, el órgano electoral, el acceso a los medios de comunicación social y el control de la regularidad electoral, sin detenerse en aquellos otros que de forma más general

¹ María Marván Laborde, “Proceso electoral”, p. 873.

enuncian decisiones fundamentales que dan identidad al régimen democrático.²

En esta inicial aproximación, el TEPJF sostuvo:

1. El orden democrático que regula las elecciones en México se encuentra sometido a la observancia inexcusable de distintos principios constitucionales de carácter fundamental que adquieren la calidad de elementos o requisitos substanciales o esenciales de una elección democrática.
2. Si los principios fundamentales de este régimen democrático son vulnerados de forma significativamente grave, generalizada o importante, es imposible declarar que se han verificado elecciones libres y auténticas, lo que conduce a poner en entredicho la credibilidad o legitimidad de los comicios y de las personas que resultaron electas.
3. La afectación grave o trascendente de los principios constitucionales genera que la elección carezca de sustento constitucional, impidiendo el reconocimiento de su validez jurídica a pesar de que dichas vulneraciones no se encuentran traducidas a una causal de nulidad expresa, porque en este contexto debe aplicarse la causal abstracta de nulidad de elecciones.
4. La revisión de la observancia o no de dichos principios esenciales procede en el momento de calificación de las elecciones, pudiendo declararse la validez o, en su caso, la nulidad de los comicios por no ajustarse a los principios constitucionales que vinculan a las elecciones.
5. Determinó, finalmente, que corresponde al TEPJF, en su calidad de garante de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral, advertir si la elección satisface los requisitos esenciales de una elección democrática, y proceder, enseguida, a declarar la validez o la nulidad de la misma.³

² Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, pp. 63-64.

³ SUP-JRC-487/2000 del TEPJF y acumulado 489/2000 de 29 de diciembre. Las premisas normativas que dieron pie a la denominada causal abstracta de nulidad de elecciones se encuentran en ésta y dos resoluciones más pronunciadas en 2004. Se trata de

A finales de 2008, el TEPJF, al analizar las elecciones del ayuntamiento de Acapulco, Guerrero, reconoció nuevamente que tiene constitucionalmente asignada la tarea de garantizar que los comicios se ajusten a la legalidad pero, sobre todo, al principio de constitucionalidad, reivindicando con ello su condición de garante de los principios constitucionales que rigen las elecciones.⁴

En esta aproximación se observa un esfuerzo para inferir cuántos y, sobre todo, cuáles son los principios que condicionan la calidad democrática de una elección y proceder a sistematizarlos.⁵ Si algo emana de dicha enunciación es que cada ejercicio de reforma constitucional que ha modificado las bases de nuestra organización electoral, ha venido adhiriendo nuevos principios dentro de las distintas categorías e instituciones que hacen posible la expresión del sufragio popular.⁶

Si dichos cambios pueden agruparse en distintas generaciones de reformas, de conformidad con las grandes expectativas o exigencias que las auspiciaron, parece adecuado sistematizar dichos principios vinculándolos con cada una de esas etapas.

La segunda generación de reformas electorales se asentó en la premisa de erigir a la función estatal de organizar las elecciones a través de órganos electorales administrativos y jurisdiccionales dotados de autonomía e independencia. Entre los principios constitucionales vinculados a esta vertiente, el TEPJF identificó los siguientes:

1. La organización de las elecciones debe estar a cargo de un organismo público y autónomo, cuya función se rija por los principios de autonomía y profesionalismo.

los expedientes SUP-JRC-096/2004, de 28 de junio, y SUP-JRC-099/2004, de 28 de junio. A partir de ellos, se emitió la jurisprudencia que dio vida y carácter obligatorio a la nulidad de elecciones por vulneración de principios constitucionales, como se constata en la Tesis S3ELJ 23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSAL ABSTRACTA (LEGISLACIÓN DE TABASCO Y SIMILARES), pp. 200-201. Al respecto acúdase a César Astudillo, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, pp. 27 y ss.

⁴ SUP-JRC-165/2008, TEPJF de 26 de diciembre, p. 20.

⁵ *Ibidem*, pp. 32-35.

⁶ Ésta es la connotación ofrecida por Manuel Aragón, “IX. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, p. 178.

2. La función estatal de organizar las elecciones tendrá como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
3. Un tribunal de jurisdicción especializada controlará, a través del sistema de medios de impugnación, la constitucionalidad y legalidad de normas, actos y resoluciones electorales.

La tercera generación de reformas electorales se justificó en la exigencia de generar paridad de condiciones en la competencia política, bajo la expectativa de introducir bases para que la lucha por el poder transcurra en condiciones de equidad y equilibrio que permiten una auténtica competitividad entre los contendientes.⁷ Entre los principios vinculados a este conjunto de reformas sobresalen:

1. Las elecciones, para garantizar de modo efectivo el principio de soberanía popular, deben ser libres, auténticas y periódicas.
2. Las elecciones se llevan a cabo mediante procesos electorales que deben colmar determinadas condiciones para garantizar la validez de la renovación de las funciones públicas.
3. El principio de equidad, que garantiza que los partidos políticos gocen de las prerrogativas necesarias para contender en condiciones razonablemente igualitarias.
4. El financiamiento público y el acceso a los medios masivos de comunicación, bajo principios de igualdad y equidad.
5. El establecimiento de límites a las erogaciones en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos.
6. La administración de tiempos del Estado en radio y televisión a cargo de la autoridad administrativa electoral, y su asignación a los partidos políticos en paridad de condiciones.

⁷ *Ibidem*, p. 279 y ss. Para la reforma de 2007 acúdase a los trabajos contenidos en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*.

7. La prohibición expresa de que los partidos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
8. La prohibición con respecto a cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, para contratar propaganda en radio y televisión.
9. La prohibición expresa de que en la propaganda política o electoral se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las personas.

Adicionalmente, existen principios constitucionales que se infieren, no de las reformas electorales, sino de las decisiones fundamentales acogidas por la Constitución en su texto original o en posteriores reformas.⁸ Son normas que por su estatus y contenido se avocan a señalar los pilares sobre los que se ancla la totalidad del ordenamiento jurídico, haciendo explícita la ideología y el sistema de valores sobre el que se asienta y cuya función es otorgar una específica identidad a la norma fundamental bajo la que se estructura nuestra democracia. Entre estos principios destacan aquellos que determinan:

1. La configuración del Estado mexicano como una república, democrática, representativa y federal, compuesta de estados libres y soberanos.
2. El reconocimiento de la titularidad de la soberanía en el pueblo y de su ejercicio por medio de los Poderes de la Unión.
3. La elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el sufragio popular.
4. Identidad de decisiones políticas para la federación y los estados miembros de la República.
5. La prohibición de involucrar en los procesos comiciales cualquier actividad de índole religiosa.
6. La restricción directa a los ministros de culto religioso para hacer proselitismo o propaganda política y para postularse

⁸ J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, pp. 268 y ss.

para los cargos de elección popular, a menos que se separen de dichos oficios en los términos y condiciones que fijen las leyes.

Es significativo recordar que la primera generación de reformas electorales tuvo como propósito el enraizamiento del pluralismo político. Bajo las reformas electorales que se agrupan en torno a ella, encontraron fundamento constitucional una serie de principios concernientes a los partidos políticos y a la integración de los poderes públicos. Entre los principios que actualmente se encuentran en la Constitución y que derivan de estas reformas están aquellos que disponen que:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público.
2. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
3. Tendrán derecho a participar en elecciones federales, estatales y municipales.
4. La integración de las cámaras se realizará conforme a los principios de MR y RP.

Paradójicamente, los principios apenas referidos no encontraron enunciación alguna en la referida sentencia, a pesar de que la misma determina que la función electoral se encuentra ceñida al respeto de ciertos mandatos constitucionales, sin que hasta el momento fuera posible concebir el ejercicio del sufragio al margen de los partidos, en tanto representan la condición necesaria del pluralismo, el cual a su vez es uno de los presupuestos para sostener la existencia de una democracia. Además, el sistema electoral es una pieza clave de la representación precisamente porque contribuye a integrar los órganos representativos y a estatuir el pluralismo.

Sin embargo, la racionalización de los principios constitucionales que rigen las elecciones permitió que el propio TEPJF subrayara que si una elección resulta contraria a los principios constitucionales, bien porque no los observa o los conculca de cualquier forma, inatendiendo los mandatos o contraviniendo las prohibiciones, entonces el proceso y sus resultados no podrán considerarse aptos constitucionalmente

para renovar los cargos de elección popular. De ahí que cuando las irregularidades acaecidas en un proceso electoral sean contrarias a una disposición constitucional y tengan tal entidad que lo afectan o vician en forma grave y determinante, lo que procede es decretar su invalidez por ser contraria a la Norma Suprema. En este sentido, un proceso comicial en el cual se demuestre la existencia de actos contraventores de la Constitución deviene inconstitucional y sus actos no pueden considerarse amparados por el sistema jurídico nacional ni producir efecto jurídico alguno.⁹

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

En virtud de que el proceso electoral tiene el cometido de racionalizar los actos tendientes a la emisión del sufragio como condición necesaria de la renovación de las instituciones representativas, las cuatro etapas en las que se divide expresan una lógica, duración y finalidades determinadas.

Debido a la duración de las campañas electorales, que va de 60 a 90 días en las elecciones federales y es variable en las estatales, y al carácter permanente de las instituciones electorales, es necesario anticipar la realización de todas aquellas actividades que permitirán el adecuado desenvolvimiento del proceso electoral y de la jornada comicial.

En este sentido, el carácter nacional del INE y su competencia originaria en ámbitos vinculados a las elecciones estatales conduce a que, dentro de los actos previos al inicio formal del proceso electoral, se lleven a cabo diversas actividades, algunas de las cuales forman parte de las atribuciones que debe cumplir de forma permanente, mientras que otras se desencadenan con motivo de la proximidad de las elecciones. Entre ellas, se encuentran:

- a) La actualización del padrón electoral, la expedición de la credencial para votar con fotografía y la elaboración de las listas nominales de electores (artículo 54.1 de la LGIPE.)

⁹ SUP-JRC-165/2008, TEPJF de 26 de diciembre, pp. 41-42.

- b) La definición de la geografía electoral, es decir, la determinación del ámbito territorial de los distritos y las circunscripciones electorales tanto federales como locales (artículos 214 y 224 de la LGIPE).
- c) La oportuna integración de los OPL mediante la designación de los consejeros electorales del respectivo CG (artículo 44, inciso g de la LGIPE).
- d) La expedición, con base en su potestad reglamentaria, en el cual se precise el ámbito de actuación institucional que compete al INE y las materias en las que requiere la colaboración de los OPL (artículo 44, inciso g de la LGIPE).

ETAPA DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Un vez iniciado el proceso electoral se da paso a la etapa de preparación de las elecciones, la cual abre formalmente el espacio temporal de renovación de los poderes públicos, en cuyo interior se despliegan actos de los partidos políticos dirigidos a la determinación de las candidaturas y a su despliegue en las campañas electorales, de las instituciones electorales, para tener dispuesta la logística necesaria para que los ciudadanos acudan a sufragar, y de los ciudadanos mismos, quienes deben estar debidamente capacitados para ejercer su responsabilidad como funcionarios de las mesas directivas de casilla.

En esta etapa se desarrolla la determinación de las candidaturas de los partidos políticos, coaliciones, incluso candidaturas independientes, lo cual supone que dentro de ella se contemple la apertura de las precampañas, los actos dirigidos a la obtención de una candidatura sin partido, así como el ámbito reservado a la solicitud de registro formal de las candidaturas, conocido como intercampana, luego se abre la parte más característica y la que mayor atención cobra: la fase de las campañas electorales.

En el ámbito de la organización electoral se labora en torno a la ubicación de las casillas electorales e integración de las mesas directivas de casilla; la acreditación de representantes de partidos políticos y coalicio-

nes ante las mesas directivas de casilla; el registro de las candidaturas, la elaboración y entrega de la documentación, y los materiales electorales.

Las precampañas electorales constituyen espacios dentro del proceso electoral destinados a que cada uno de los partidos políticos y coaliciones seleccione a sus candidatos de conformidad con sus estatutos y en el marco de lo dispuesto por la legislación electoral. Representa, por tanto, una etapa concreta dentro del proceso electoral conferido, casi en exclusiva, a la actividad de partidos y coaliciones, pero con repercusiones para el resto del proceso en tanto de ahí emanan quienes habrán de ser postulados formalmente como candidatos.

La reforma electoral de 2007 se encargó de regular las precampañas, luego de que en las elecciones generales del año previo se habían reclamado ventajas indebidas de los contendientes por la realización de actos anticipados de campaña.¹⁰

En el ámbito de las elecciones federales, el artículo 41, fracción IV, dispuso que la ley establecería 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 campañas electorales. Además, delimitó su ámbito temporal al destacar que “la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.

Para las elecciones estatales, el artículo 116 constitucional estableció que las constituciones y leyes de los estados habrían de fijar “las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”.

¹⁰ Cecilia Tapia, “Regulación del proceso electoral”, pp. 381 y ss.

Se abrió, desde entonces, un periodo destinado, en exclusiva, a que los partidos llevaran a cabo la selección de candidatos a partir del método y las instancias previamente determinadas para ello.

La finalidad de las precampañas fue inicialmente establecida por la SCJN, la cual en 2004 indicó que “la denominada precampaña electoral no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público”, se reguló la hipótesis de que dos o más aspirantes acudieran a registrarse para luchar por la nominación.

Desde entonces, las precampañas se pensaron como una especie de elección primaria en las que un conjunto de contendientes tendría la ocasión de reunirse con los afiliados y simpatizantes de su partido, pero con la posibilidad de trascender a los ciudadanos en general,

puesto que en esta fase se autoriza a formular escritos, realizar publicaciones, presentar imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan tanto los aspirantes como sus simpatizantes (propaganda de precampaña); por tanto, a través de esta actividad preelectoral el aspirante a candidato pretende dar a conocer sus cualidades personales e ideología política, con el fin de conseguir el apoyo de la ciudadanía y así obtener la aceptación y respaldo del partido político al que pertenece con el objeto de que éste lo registre como candidato a un cargo de elección popular.¹¹

La presencia de las precandidaturas adquirió una nueva dimensión al permitirles el acceso a los *spots* de radio y televisión administrados por el IFE.

A partir del impulso a la regulación y temporalidad de las precampañas en 2007 se produjo su regulación en la mayoría de las legislaciones electorales del país. Con motivo de la reforma electoral de 2014 en

¹¹ Tesis P. /J. 1/2004. PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, p. 632.

todos los estados de la República se reconoce esta fase, pero con un ligero ajuste en su temporalidad. Para las campañas estatales de gobernador se fijó un plazo que oscila entre 60 y 90 días, y, cuando sólo se elijan diputados e integrantes de los ayuntamientos será de entre 30 y 60 días. Se dispuso, adicionalmente que “las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”. Con ello, se dejó a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas la delimitación puntual del periodo de campaña y precampaña, siempre que se ajusten, desde luego, a los mínimos y máximos antes descritos.

En virtud de que las precampañas están orientadas a posibilitar los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, existen diversas reglas que los partidos deben observar:

En primer lugar, al menos un mes antes del inicio de las precampañas deben determinar, dentro de los procedimientos de selección estipulados en sus estatutos, aquel que vaya a utilizar en las distintas elecciones en las que habrá de participar y hacerlo del conocimiento de la autoridad electoral. De igual forma, la fecha de inicio de su proceso interno, el método o los métodos que habrán de utilizar, la fecha en que expedirá la convocatoria correspondiente, los plazos en que se desahogará cada fase del proceso interno, los órganos del partido responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, de acuerdo con el artículo 226 de la LGIPE.

La forma de determinar cuándo inician y cuándo concluyen las precampañas es variable. En el ámbito federal se dispone de una fecha puntual, mientras que en el ámbito estatal algunas legislaciones siguen una modalidad similar, o bien, establecen el inicio una vez que la autoridad electoral haya aprobado las precandidaturas. En las elecciones federales de carácter general, por ejemplo, las precampañas comenzarán en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y cuando únicamente se elija la Cámara de Diputados comenzarán la primera semana de enero del año de la elección. Con el propósito de armonizar esta fase, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

Iniciada esta fase, quienes detenten una precandidatura tendrán acceso a financiamiento público y a los tiempos de Estado en radio y televisión para que estén en condiciones de llevar a cabo sus actos de precampaña y desplegar su propaganda electoral. La autoridad electoral, según lo establecido en el artículo 229 de la LGIPE, determinará el tope de gastos de campaña para cada tipo de elección, cuyo gasto será revisado mediante un procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de precampaña que corre a cargo del INE, y su incumplimiento y rebase será sancionado con la no procedencia del registro, su cancelación o la pérdida de la candidatura que se haya obtenido.¹²

Con la finalidad de marcar la línea divisoria entre la precampaña y la campaña propiamente dicha, la reforma electoral de 2007 abrió un espacio temporal destinado exclusivamente al registro de las candidaturas, que ha permanecido en la reforma 2014, y que se ha dado en llamar periodo de intercampañas. Así, una vez que los partidos políticos y sus coaliciones han seleccionado internamente a quienes participaran en la contienda electoral, la legislación obliga a concurrir ante la autoridad electoral a realizar el correspondiente registro. Cuando éste se perfecciona, se obtiene la proclamación de la candidatura y, como consecuencia, se materializa quién estará al frente de la misma.

Sin embargo, la elevada judicialización de las cuestiones político-electorales en México ha generado que este espacio se destine, en importante medida, a la resolución de las impugnaciones promovidas por quienes hubieren participado en la precampaña, ante los órganos internos de los partidos, inicialmente, o los tribunales electorales, enseguida, para revisar la regularidad de las nominaciones hechas por un partido o coalición y confirmarlas, o bien, de realizar los cambios y sustituciones que sean necesarias antes de que se efectúe el registro correspondiente.

Al ser un acto trascendental del proceso electoral y uno de los elementos principales de la etapa preparatoria de la elección, prácticamente la totalidad de las legislaciones electorales contiene una regulación al respecto. Su duración, sin embargo, no es uniforme. En el ámbito

¹² Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.

federal llega a ser de aproximadamente seis semanas, mientras que a nivel estatal es altamente variable.

Referir su duración no es un dato menor, sobre todo si se advierte que después de haberse reunido con afiliados y simpatizantes de su partido, luego de encabezar actos proselitistas frente a la ciudadanía en general y difundir propaganda con sus propuestas, los precandidatos necesitan bajar la intensidad de sus actos públicos con prohibiciones para aparecer en *spots*, realizar actos públicos de proselitismo o llamar directamente al voto en espera del inicio de las campañas, so pena de incurrir en actos anticipados de campaña. En su momento, el TEPJF precisó:

la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra. Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del proceso electoral, debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante el, en cualquier tiempo.¹³

Más cerca en el tiempo ha sostenido que “el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, sólo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura”.¹⁴

En esta fase de intercampañas los partidos políticos, las coaliciones y los aspirantes a una candidatura independiente concurren ante la autoridad electoral a solicitar el registro de sus candidatos a cargos de elección popular.

Para proceder al trámite de registro se exige que los partidos políticos y las coaliciones cumplan con un conjunto de disposiciones de carácter

¹³ Tesis XXV/2012. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, pp. 33-34.

¹⁴ Jurisprudencia 4/2018. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) [pendiente de publicación].

formal y sustancial. Destaca, lo que indica el artículo 236 de la LGIPE, haber registrado la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas y, el artículo 238, haber postulado las candidaturas de MR exigidas por la legislación para estar en condiciones de registrar las listas de RP.

En las segundas se ubican las obligaciones derivadas del principio de paridad de género, en otras palabras, la exigencia de garantizar el equilibrio entre los géneros en distintas vertientes: en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los congresos en el ámbito federal y en las entidades federativas; en el registro de candidaturas compuestas por un propietario y un suplente, quienes deberán ser del mismo género; en la confección de las listas de RP y las de municipales para alternar las fórmulas de distinto género, de acuerdo con los artículos 232 a 235 de la LGIPE.

En este aspecto, corresponde al INE verificar “el deber legal que tienen los partidos políticos de hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales”, cuyos registros “no serán procedentes si tienen como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos en el proceso electoral previo”.¹⁵

Es común que las legislaciones electorales establezcan plazos para el registro de las candidaturas y precisen cuáles son los órganos competentes para el registro, de conformidad con cada tipo de elección. A nivel federal, por ejemplo, el plazo de registro se extiende por siete días. Distintos estados siguen este parámetro, pero algunos han establecido plazos más reducidos o incluso más amplios.

Finalmente, los órganos ante los que se realiza el registro también son variables, aunque por regla general se emplea la estructura descentralizada de los órganos electorales. A nivel federal, por ejemplo, los candidatos a diputados y senadores de MR se registran ante los consejos distritales y los consejos locales, respectivamente, mientras que los candidatos a diputados y senadores por el principio de RP, ante el CG del INE, al igual que los candidatos a la Presidencia de la República.

¹⁵ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.

A nivel estatal, en cambio, el registro de candidatos para gobernador y diputados de representación se realiza por lo general ante el OPL correspondiente. A los consejos distritales les corresponde el registro de los candidatos a diputados por MR y en ocasiones a los candidatos de los ayuntamientos. Los consejos municipales registran, por lo regular, a los candidatos a los ayuntamientos.

Una vez que han sido recibidas las solicitudes de registro de candidaturas procede la revisión del cumplimiento de los requisitos y después, los consejos generales, locales, distritales y municipales, en el ámbito que les corresponde, realizarán el registro de las candidaturas que procedan. Esta fase está dispuesta también para que los partidos realicen la sustitución de candidaturas o para que, en el extremo, proceda la cancelación de las mismas. Ello, sin embargo, no excluye la posibilidad de que las candidaturas sean canceladas en etapa de campañas por resolución jurisdiccional, ya que como lo ha establecido el TEPJF:

la circunstancia de que se cancele el registro de una candidatura durante cierto lapso de la etapa de campaña por virtud de una resolución jurisdiccional que es revocada en una ulterior instancia, no necesariamente vulnera los principios constitucionales de equidad y certeza ni el derecho de la ciudadanía a votar en forma libre e informada. Ello, porque la resolución jurisdiccional que ordena la cancelación de una candidatura y, en su caso, su ulterior control jurisdiccional, es consecuencia de la existencia de un sistema de medios impugnativos que garantiza la legalidad y constitucionalidad de los actos en la materia, entre éstos, el registro de una candidatura; además, durante el tiempo en que subsisten los efectos de la cancelación, el partido político o la coalición que postuló al candidato puede seguir realizando actos de campaña, a través del candidato sustituto, de sus representantes o portavoces, para dar a conocer al electorado las plataformas y programas de esa opción política. De esta forma, es insuficiente la sola cancelación de una candidatura por una determinación judicial para afirmar que se atenta contra los principios rectores de la materia y, menos aún, para declarar la nulidad de una elección.¹⁶

¹⁶ Jurisprudencia 1/2018. CANDIDATURAS. SU CANCELACIÓN DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA, NO VULNERA NECESARIAMENTE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y CERTEZA CUANDO ES REVOCADA EN UNA INSTANCIA ULTERIOR [pendiente de publicación].

En el mismo ámbito temporal en el que los partidos seleccionan a sus candidatos, los ciudadanos que aspiren a una candidatura independiente deberán realizar las gestiones necesarias para alcanzar la postulación.

De conformidad con la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 del artículo 35, fracción II, se eliminó el monopolio de candidaturas de los partidos políticos y se acudió a un régimen mixto en el que conviven las tradicionales postulaciones de partido junto a las novedosas candidaturas independientes.¹⁷

A partir de entonces, diversas entidades federativas expedieron la correspondiente legislación. De hecho, en la jornada electoral de julio de 2013, en Quintana Roo y Zacatecas se puso en práctica el renovado régimen jurídico de las candidaturas independientes y, en esta última entidad, se dio el triunfo del primer candidato independiente a una Presidencia Municipal.¹⁸

Con motivo de la reforma electoral de 2014, el artículo 116 constitucional determinó que los ordenamientos jurídicos estatales deberían regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes. Enseguida, el artículo 357 de la LGIPE reglamentó el ejercicio del derecho a la libre postulación para los cargos de presidente de la República, diputados federales y senadores, estableciendo una serie de prerrogativas a favor de los candidatos independientes y delimitando las especificidades de su participación en el ámbito electoral. Al mismo tiempo, enfatizó que las legislaturas de las entidades federativas deberían proceder a emitir la normatividad correspondiente.

¹⁷ “El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. En este apartado seguimos las reflexiones sostenidas en César Astudillo, “La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, pp. 63 y ss.

¹⁸ Las dos primeras experiencias de candidaturas independientes en México, consecuencias de la reforma constitucional de 2012, se exponen en los trabajos de Jorge Manríquez Centeno *et al.*, “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo”, y Leticia Catalina Soto Acosta, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 315-335 y pp. 337-363, respectivamente.

Entre las características de este nuevo andamiaje en el contexto federal se pueden mencionar: que se limita su ejercicio para el acceso a los cargos de presidente de la República, diputados federales y senadores por el principio de MR (artículos 357 y 362 de la LGIPE) y que establece la necesidad de registrar fórmulas de candidatos con una visión de equidad de género (artículo 364).

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 367 de la LGIPE, se implementa un complejo sistema de selección que se organiza a partir de cuatro etapas. En la primera, los consejos generales de las instituciones electorales deberán emitir una convocatoria para llamar a los ciudadanos interesados en postularse como independientes, en la que se determinarán los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, así como los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.¹⁹

Dentro de la etapa de actos previos al registro de las candidaturas destaca una manifestación de intención ante el INE para obtener la calidad de aspirante, la cual podrá formularse a partir del día siguiente de publicada la convocatoria hasta antes del inicio del periodo para obtener el apoyo ciudadano. Asimismo, deberá acreditarse, con la documentación respectiva, la creación de una asociación civil a la que se le dará, para efectos fiscales, la misma calidad que un partido político; dicha persona moral se deberá dar de alta ante el Sistema de Administración Tributaria y finalmente deberá abrir una cuenta bancaria en la que se recibirán los recursos públicos y privados correspondientes. El aspirante deberá formar parte de la asociación civil (artículo 368).

Hecho lo anterior y en la condición de aspirante, inicia la tercera fase —la más representativa— dirigida a la obtención del apoyo ciudadano conducente, mismo que se dará de conformidad con las siguientes fórmulas: para el cargo de presidente de la República, el aspirante tendrá 120 días para obtener el apoyo de al menos el equivalente a 1 por ciento de la lista nominal de electores, integrada por electores de cuando menos 17 entidades federativas; para el cargo de

¹⁹ El procedimiento para obtener una candidatura independiente a nivel federal se encuentra regulado en el capítulo XVI del RE del INE.

senador, el aspirante tendrá 90 días para obtener el apoyo de, al menos, 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa a representar en un porcentaje de por lo menos la mitad de los distritos electorales; finalmente, para el cargo de diputado federal el aspirante tendrá 60 días para obtener el apoyo de, al menos, 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral a representar, en un porcentaje de al menos la mitad de las secciones electorales, como lo indican los artículos 369 y 371.

El régimen jurídico de los aspirantes al interior de esta etapa incorpora restricciones en cuanto al uso de recursos privados, equivalentes a 10 por ciento de la campaña inmediata anterior (artículo 374), así como prohibiciones absolutas para realizar actos anticipados de campaña y contratar tiempos en radio y televisión (artículo 372); se especifican y diferencian los derechos y obligaciones de los aspirantes (artículo 379)²⁰ con respecto a los inherentes a los candidatos ya registrados (artículo 393);²¹ se establece el derecho a contar con representación ante

²⁰ Entre los derechos de los aspirantes podemos mencionar los siguientes: a) solicitar a los órganos electorales su registro como aspirante; b) realizar actos y gestiones para promover sus ideas y propuestas a fin de obtener el apoyo ciudadano; c) utilizar financiamiento de origen privado; d) nombrar representantes en las sesiones del CG, local y distrital respectivos, y e) insertar en su propaganda la leyenda “aspirante a Candidato Independiente”. Por cuanto hace a sus obligaciones los aspirantes deben: a) conducirse con respeto a las leyes y a la Constitución; b) no aceptar ni usar recursos de procedencia ilícita para ejercer actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano; c) no aceptar aportaciones y donaciones en efectivo, metales y piedras preciosas; d) rechazar apoyos económicos, políticos o propagandísticos del extranjero; de cultos, asociaciones religiosas así como de cualquiera de los Poderes de la Unión, entidades federativas, ayuntamientos, organismos, entidades, dependencias de la administración pública y organismos autónomos de los tres órdenes de gobierno (federal, local, municipal), partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, personas morales nacionales y físicas que vivan en el extranjero, sea que se obtengan por sí o por interpósita persona; e) abstenerse de ejercer actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano; f) abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnias o cualquier expresión que denigre a otro aspirante, precandidato, partido político, personas, instituciones públicas o privadas; g) rendir un informe de ingresos y egresos ante el INE, y h) respetar los topes de financiamiento para obtener el apoyo ciudadano.

²¹ Entre las prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados, se pueden señalar los siguientes: a) participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección del cargo para el que fueron registrados; b) acceder a tiempos en radio y televisión en forma proporcional al tipo de elección respectiva y sólo tratándose de campaña electoral; c) acceder a financiamiento público y privado; d) realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral; e) ejercer el derecho de réplica, y f) designar represen-

los órganos del INE (artículo 396);²² a contar con representantes en las mesas directivas de casilla (artículo 397); obtener financiamiento público y privado, y a observar los mecanismos de fiscalización de dichos recursos (artículos 398 a 410, 425 a 431); cuentan con el derecho de acceso a radio y televisión únicamente en campaña electoral (artículos 411 a 419); el uso de franquicias postales (artículos 420 y 421); el derecho a utilizar, en la propaganda electoral, el emblema y colores que lo caractericen y distingan de los partidos políticos (artículo 424), y el derecho de aparecer en las boletas electorales con el mismo tamaño y dimensiones que los partidos políticos, para lo cual únicamente se empleará el nombre completo sin la fotografía ni la silueta del candidato independiente (artículos 432 a 435). No obstante ello, el TEPJF señala:

es válido incluir en las boletas que se utilizarán en la jornada electoral las fotografías de quienes contienden en la elección, pues constituye un elemento que contribuye a potenciar el derecho humano al voto activo, al favorecer la emisión de un sufragio más informado y libre, que no pone en riesgo los principios rectores de la materia electoral. Lo anterior, porque con ello se exterioriza de modo claro y exhaustivo la imagen y persona de los candidatos a ocupar cargos de elección popular, lo cual posibilita su identificación de manera más rápida y precisa; máxime si se toma en consideración que los

tantes ante los órganos del INE. Respecto de sus obligaciones, los candidatos registrados deberán cumplir con las obligaciones que son inherentes a los aspirantes independientes y, además: a) respetar y acatar los acuerdos del CG del INE; b) respetar y acatar los topes de gastos de campaña; c) proporcionar al INE la información y documentación que le solicite; d) ejercer sus prerrogativas y aplicar el financiamiento sólo para gastos de campaña; e) hacer uso de la cuenta bancaria de la asociación civil únicamente para efectos del manejo de los recursos en campaña; f) abstenerse de hacer uso de expresiones, alusiones y usar símbolos religiosos; g) abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnias o cualquier expresión que denigre a candidatos, partido político, personas, instituciones públicas o privadas; h) insertar en su propaganda de manera visible la leyenda “Candidato Independiente”; i) abstenerse de usar en su propaganda emblemas o colores de los partidos políticos, y j) ser responsable solidario en los procedimientos de fiscalización de la asociación civil.

²² Resulta relevante subrayar que el tema de la representación de los candidatos independientes ante el CG del INE se modificó con motivo de la sentencia emitida por el TEPJF el 4 de agosto de 2014 en el expediente SUP-RAP-92/2014 y acumulados SUP-RAP-95/2014 y SUP-RAP-96/2014, donde se ordenó al INE la modificación de su Reglamento de Sesiones para que los candidatos independientes tengan representación ante su órgano máximo.

candidatos independientes, a diferencia de los partidos políticos, carecen de emblemas arraigados en la ciudadanía que los identifiquen.²³

Cabe recalcar que esta posibilidad se refiere a que en la boleta se despliegue la fotografía de todos los candidatos que compiten, para preservar el principio de equidad.

Por otra parte, el conjunto de entidades federativas de la República estableció las regulaciones para las candidaturas independientes en el ámbito de las elecciones estatales, bajo etapas en las que se encuentran diversas similitudes, pero también disposiciones muy diferentes en cuanto a requisitos, plazos, prerrogativas y demás.

Una vez satisfechos todos los requisitos y agotadas las fases previas delimitadas legalmente, se transita a la etapa final en la que se solicita el registro, en la que se produce la identidad de plazos y órganos para el registro de la totalidad de candidaturas, tanto las de carácter partidista como las independientes (artículo 382). Dentro de ella corresponde a la autoridad electoral verificar el cumplimiento del conjunto de requisitos y, de manera especial, que se haya satisfecho el porcentaje de apoyo ciudadano correspondiente, según el tipo de elección de que se trate, para lo cual resulta fundamental el apoyo del INE a través del RFE, como indica el artículo 385.

La autoridad electoral podrá, no obstante, negar o cancelar su registro cuando no cumplan con los requisitos para la obtención del registro; rebasen el tope de gasto permitido; realicen actos anticipados de campaña; contraten propaganda en radio y televisión o no entreguen informes de ingresos y egresos de gastos en campaña.²⁴

Las campañas electorales configuran la fase central,²⁵ altamente representativa e importante en los procesos electorales, en cuanto los partidos, coaliciones y candidatos de partido e independientes despliegan un conjunto de actividades proselitistas dirigidas a la obtención del sufragio popular (artículo 242 de la LGIPE). Por ello, cualquier legisla-

²³ Tesis LI/2015. BOLETA ELECTORAL. ES VÁLIDO INCLUIR LA FOTOGRAFÍA DE LOS CANDIDATOS (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO), pp. 58-59.

²⁴ *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, pp. 15-16.

²⁵ Enrique Arnaldo Alcubilla, "Procedimiento electoral", p. 398.

ción electoral se detiene a explicitar todo lo concerniente a los actos que válidamente pueden realizarse en la campaña.

En función de que las disposiciones electorales han buscado racionalizar la precampaña, intercampaña y campaña, para reducir, entre otras cosas, los costos electorales, se han determinado los límites temporales que corresponden a cada una de ellas.²⁶ En este sentido, las campañas electorales para la Presidencia de la República, diputados y senadores al Congreso federal durarán 90 días, mientras que cuando sólo se elijan diputados durará 60 días (artículo 41 fracción, IV constitucional y 251 de la LGIPE). Las campañas de gobernador tendrán un plazo de entre 60 y 90 días, cuando sólo se elijan diputados e integrantes de los ayuntamientos será de entre 30 y 60 días (artículo 116, fracción IV, inciso j constitucional).

Además, el inicio de la campaña electoral se encuentra regulado bajo el propósito de que todos los contendientes sepan en qué momento puede comenzar su labor proselitista en busca del voto, para que cuenten con las mismas oportunidades y evitar así que alguno pueda realizar actos anticipados de campaña. El orden federal y el de las entidades federativas regulan, sin excepción, esta cuestión. De forma general, las campañas arrancan al día siguiente al de la sesión en que las instituciones electorales aprueban el registro de candidaturas para la respectiva elección. Así se prevé a nivel federal y en la mayoría de entidades federativas, con algunas excepciones.

En concordancia, también se regula la conclusión de las campañas y las prohibiciones existentes con motivo del cese del proselitismo. Según el artículo 251 de la LGIPE, la legislación federal y las estatales determinan que las campañas concluirán tres días antes de la jornada electoral. En este breve periodo —veda electoral—, existen prohibiciones directas, ya que se trata de abrir un “periodo de silencio o de reflexión” para que la ciudadanía medite el sentido de su voto y decida con mayor libertad, al margen de la vorágine de las campañas.²⁷ Al efecto, el TEPJF indica:

las finalidades de la veda electoral consisten en generar condiciones suficientes para que la ciudadanía procese la información recibida durante las campañas

²⁶ Cecilia Tapia, “Regulación del proceso electoral”, p. 388.

²⁷ María Marván Laborde, *op. cit.*, p. 877.

electorales y reflexionen el sentido de su voto, así como prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en fechas muy próximas a los comicios, los cuales, dados los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control previstos legalmente.²⁸

En este sentido, es evidente que “la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales. Tal prohibición constituye una limitación razonable a su libertad de expresión para garantizar las finalidades de dichas normas, y resulta una medida que contribuye a salvaguardar, además, el principio de equidad en la contienda electoral”.²⁹

Tampoco está permitido en ese periodo la publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. Quienes infrinjan estas disposiciones cometen delitos electorales tipificados por la LGMDE. En este aspecto, el TEPJF sostiene:

la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio, encuestas o sondeos de opinión, para dar a conocer las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en procesos comiciales, o bien, las que se desarrollen con motivo de consultas populares, hasta en tanto no se efectúe el cierre oficial de las casillas ubicadas en las distintas zonas de husos horarios del país, constituye una medida idónea que persigue un fin constitucional legítimo, dado que busca evitar que existan obstáculos que generen confusión en la conformación de la opinión del electorado que reside en los estados más occidentales del país; también resulta necesaria, para asegurar que los resultados no sean del conocimiento en las entidades donde todavía no han cerrado las casillas; y proporcional en sentido estricto porque en realidad, la restricción prevalece únicamente por un breve periodo, limitado a la diferen-

²⁸ Jurisprudencia 42/2016. VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS. pp. 45-47.

²⁹ Tesis LXX/2016. VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET, pp. 140-141.

cia entre los husos horarios existentes en todo el territorio nacional; motivo por el cual, tal medida es acorde con el test de proporcionalidad.³⁰

Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos, de acuerdo con la opinión de Fernando Tuesta: uno vinculado al proselitismo político y otro, al empleo de los medios de comunicación tradicionales y modernos.³¹ En este sentido, más allá de sus tramos formales, la campaña electoral representa, inicialmente, el espacio para que los actores políticos desplieguen sus estrategias y mensajes proselitistas a partir de la omnímoda presencia de los candidatos en reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas y en todos aquéllos en los cuales los candidatos o sus voceros tienen un contacto directo con el electorado para promover sus candidaturas.

La segunda de las vertientes aludidas hace referencia a lo que las legislaciones electorales denominan propaganda electoral, la cual constituye un elemento imprescindible de las campañas:

tiene como objetivo la exposición de programas de gobierno con la intención de lograr un acercamiento entre el candidato y su público meta, el elector, que, a su vez, necesita información sobre las propuestas de partidos y candidatos a fin de que el sufragio se ejerza de forma consciente. Constituye un tipo de propaganda política y se distingue de la propaganda partidaria, que tiene por objetivo la divulgación de los programas de los partidos con el fin de aumentar el compromiso por parte del electorado.³²

En este sentido, “Karl Loewenstein define la propaganda política como aquella acción orientada a influir en la masa de los destinatarios del poder, operando más con elementos emocionales que con la persuasión a través de argumentos racionales”.³³

³⁰ Tesis XXXIV/2015. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE HUSOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, pp. 83-84.

³¹ Fernando Tuesta Soldevilla, “Campaña electoral”, p. 94.

³² Luciana Lossio, “Propaganda electoral”, p. 886.

³³ Enrique Arnaldo Cubilla, “Propaganda electoral”, p. 405.

El periodo de campaña es el ámbito en el que se ensanchan las libertades para que fluya la mayor cantidad de información de contenido político-electoral; de ahí que la propaganda, en sus múltiples manifestaciones, obtenga una relevancia inusitada si de lo que se trata es de presentar ante la ciudadanía las propuestas de campaña utilizando escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones difundidas por los candidatos, a través de las plataformas ofrecidas por los distintos medios de comunicación. Éstos pueden ser electrónicos o impresos, como la radio, televisión, internet, telefonía, panorámicos, prensa, folletos, móviles, u otros ya mencionados o similares, incluidas las posibilidades de difusión ofrecidas por redes sociales, blogs, páginas web, mensajes electrónicos e instantáneos, vía telefonía celular.

En términos legales, el propósito es develar ante la ciudadanía las propuestas que pretende llevar a cabo, así como los programas y acciones previstos en la plataforma electoral de su partido para que se debatan, confronten y, sobre todo para que logren persuadir al votante para que se decante por su opción política o incluso para influir en él para que no vote por un determinado partido o coalición, todo ello dentro de un entorno de tolerancia a la crítica, el reproche y los señalamientos, con el propósito de auspiciar una opinión pública robusta y vigorosa (artículo 242 de la LGIPE).

Es común que se estipulen requisitos para la propaganda impresa. De forma general, debe contener una identificación precisa del partido político, coalición o candidatura independiente que ha registrado al candidato. La que se difunda por medios gráficos no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos, como indica el artículo 246 de la LGIPE.

La reforma electoral de 2007 introdujo importantes limitaciones al contenido de la propaganda en radio y televisión, prohibiendo el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. No obstante, la reforma constitucional de 2014 amplió los márgenes de la libertad de expresión y mantuvo solamente la prohibición de la calumnia.³⁴ En este cambio, se introdujo una nueva causal de nulidad: cuando de manera objetiva se acredite la

³⁴ César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 158 y ss.

compra de cobertura informativa en radio y televisión, y que dicha violación sea determinante para el resultado electoral porque la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar haya sido menor a 5 por ciento de los votos, como los establece el artículo 41, base VI constitucional.

En general, las legislaciones prevén la prohibición de celebrar o difundir, el día de la jornada y durante los tres días anteriores, reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales (artículo 251 de la LGIPE).

Existen importantes restricciones a la colocación de propaganda. En principio, no está permitido fijar propaganda en equipamiento urbano ni fijarse en inmuebles de propiedad privada, pero sí en bastidores y mamparas de uso común. Algunas legislaciones impiden que pueda colocarse en edificios ubicados en el centro histórico, plazas públicas y demás construcciones de valor arquitectónico o en la infraestructura telefónica y eléctrica. Otras son explícitas al señalar que la propaganda no deberá modificar el paisaje ni perjudicar los elementos que forman el entorno natural, prohibiéndola en cerros, piedras, barrancas, colinas y demás accidentes geográficos. Una prohibición ampliamente extendida es la que impide fijar o distribuir propaganda electoral al interior y al exterior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos, según señala el artículo 249 de la LGIPE.

El artículo 209 de la LGIPE dispone que, para los procesos electorales federales y locales, la propaganda electoral impresa debe ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables. También estipula que los partidos políticos y candidatos independientes deben presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

Si la propaganda electoral es esencial en el desarrollo de las campañas electorales, no ocurre lo mismo con aquella otra modalidad de publicidad que la legislación electoral denomina propaganda gubernamental.

A diferencia de aquella, que tiene un propósito esencialmente persuasivo, ésta emana de los poderes públicos y tiene una finalidad primordialmente informativa. A través de ella, se difunde información de relevancia pública y se cumple con la obligación de las autoridades de informar sobre el ejercicio de su función y con el derecho del ciudadano a estar informado.

Esta modalidad de comunicación institucional encontró en la reforma electoral de 2007 su regulación más acabada. Se introdujo, primeramente, una limitación temporal que prohíbe tanto a los poderes federales y estatales como a los municipios, órganos de gobierno del entonces Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, difundir propaganda gubernamental en el ámbito de las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Dentro de este periodo se permite que las autoridades difundan información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de urgencia (artículo 41 constitucional). Algunas legislaciones estatales la permiten en cuestiones de seguridad, emergencia o ante una contingencia natural.

En segundo lugar, se configuraron restricciones al contenido de la propaganda. Por ende, a partir de la reforma, las comunicaciones institucionales ya no pueden tener cualquier contenido, sino un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En relación con los contenidos vedados se señala que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público (artículo 134 constitucional). Al respecto, el TEPJF señala:

en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, a través de los cuales se proporcionan a la ciudadanía herramientas para que tenga conocimiento de los trámites y requisitos que debe realizar, inclusive, de trámites en línea y forma de pago de impuestos y servicios. De conformidad con lo anterior, la información pública de carácter institucional puede difundirse en portales de internet y redes sociales durante las campañas electorales y veda electoral, siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.³⁵

³⁵ Tesis XIII/2017. INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL [pendiente de publicación].

Algunas entidades determinan la validez de la propaganda siempre que no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, el estado o los ayuntamientos, mientras que en otras se prohíben elementos que se relacionen con algún partido político.

El Cofipe estableció una salvedad a las restricciones aludidas y la LGIPE la mantuvo vigente. Ambas disposiciones estipularon que 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 a una vez por año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe (artículo 242 de la LGIPE). Un número importante de entidades federativas incorporaron la salvedad en sus legislaciones.

La exigencia de que los partidos políticos, coaliciones y candidatos debidamente registrados cuenten con espacios para que puedan socializar sus ideas, propuestas, políticas y programas, propició que la reforma electoral de 2007 instaurara un nuevo modelo de comunicación política para determinar, entre otras cosas, la modalidad de acceso de los partidos políticos y sus candidatos a los medios de comunicación, particularmente la radio y televisión, la prohibición a la contratación de propaganda político-electoral, las restricciones al contenido de la propaganda electoral, el régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia, el reconocimiento y garantía del derecho de réplica, y la realización de debates entre candidatos.³⁶

Se regularon, desde entonces, cuestiones como el tiempo que en año electoral queda a disposición de la autoridad electoral —entonces IFE, ahora INE— en cada estación de radio y televisión para que sea distribuido durante las precampañas, intercampañas y campañas electorales; el tiempo correspondiente en año no electoral; la distribución del mismo en las horas de transmisión; el margen de horario en la programación en la que deben transmitirse los promocionales; las modalidades de su

³⁶ César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 145 y ss., y “Una reforma electoral a favor del ciudadano”, *Este País*, p. 27.

distribución entre los partidos políticos; aquel que corresponde a los partidos que no tengan representación en el Congreso; el tiempo que puede utilizar para fines propios o de otras autoridades electorales; la manera de asignar los tiempos en los procesos electorales locales con jornadas comiciales que coincidan con la federal y las modalidades para aquellas que no coincidan, así como su distribución entre los partidos políticos locales, como indica el artículo 41, fracción II constitucional.³⁷

La reforma electoral de 2014 mantiene las características esenciales del modelo, pero con algunos ajustes. Incrementó, por ejemplo, hasta en 60 por ciento el tiempo en radio y televisión destinado a los partidos políticos durante las precampañas, equilibró los tiempos asignados a los partidos nacionales y a los locales, así como la presencia de las candidaturas independientes, además de generar un formato único de los *spots* con duración de treinta segundos.³⁸

Los artículos 168 y 169 de la LGIPE indican el esquema de distribución de los tiempos a asignar “al margen del proceso electoral” y “con motivo del proceso electoral” tanto a nivel federal como en las entidades federativas puede sintetizarse de la siguiente manera: en año no electoral quedan a disposición de la autoridad electoral siete minutos y 48 segundos en cada estación de radio y cinco minutos 45 segundos en cada canal de televisión (lo que integra 12 por ciento del tiempo que corresponde al Estado). En radio, cuatro minutos se reparten entre los partidos políticos y tres minutos 48 segundos entre las instituciones electorales del ámbito federal y estatal. En televisión, tres minutos se asignan a los partidos y dos minutos 45 segundos a las autoridades electorales.

Dentro del proceso electoral se ponen a disposición de la autoridad electoral un total de 48 minutos en cada estación de radio y canal de televisión, asignados de conformidad con la etapa de la competencia electoral. En la precampaña se asigna a los partidos 30 minutos en cada estación, dentro de una franja de transmisiones que comprende 18 ho-

³⁷ César Astudillo, “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, p. 6 y ss.

³⁸ *La reforma electoral en marcha...*, pp. 15-16

ras al día, de las 6:00 a las 24:00 horas. A las autoridades electorales les corresponden los 18 minutos restantes en cada estación.

La etapa de intercampaña transfiere 50 por ciento de los tiempos en radio y televisión a los fines propios de las autoridades electorales, por lo cual al INE le corresponde administrar 24 minutos para sus fines y el de otras autoridades electorales, con la finalidad de avanzar en la promoción del voto, mientras que 50 por ciento restante se distribuye entre los partidos políticos para que puedan difundir mensajes de carácter genérico.

En cambio, la etapa de campaña destina 85 por ciento del tiempo a los partidos en su conjunto, al asignarles 41 minutos en cada estación de radio y televisión, mientras que a las autoridades electorales se les asignan siete minutos.³⁹

Los tiempos en cada uno de los medios de comunicación aludidos se distribuyen de la misma manera que el financiamiento público: 30 por ciento de forma igualitaria y 70 por ciento de forma proporcional a la votación obtenida por cada partido político en la última elección para diputados federales (artículo 167 de la LGIPE).

Los artículos 167, 393, 173, 178, 179, 181 de la LGIPE prevén la forma de asignar los tiempos que corresponden a las coaliciones totales y parciales, los candidatos independientes, las campañas locales en elecciones coincidentes con la federal, los partidos políticos locales, las autoridades electorales de las entidades federativas, así como para administrar los tiempos que correspondan en periodo no electoral.

La totalidad del tiempo que el Estado confiere a los partidos políticos, candidatos y a las instituciones electorales, en vez de ser adecuadamente utilizado dentro de un abanico de formatos para la comunicación político-electoral, quedó drásticamente reducido a un formato casi único que terminó por repartirlo en *spots* de breve duración. Así, dentro de las precampañas y campañas, los *spots* electorales, incluso los institucionales, han quedado configurados en la ley con un formato único (artículo 167).

Los efectos nocivos de dicho formato, que se reflejan en su pobre capacidad para transmitir adecuadamente una propuesta de campaña,

³⁹ *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, p. 49.

ha llevado a señalar que la llamada *spotización* constituyó una “derivación perversa” del nuevo modelo de acceso a la radio y televisión.⁴⁰

Las encuestas electorales representan un poderoso instrumento que permite conocer las percepciones, actitudes, opiniones, gustos, incluso “la intención de voto, la simpatía partidaria, la imagen de los dirigentes, la imagen de los partidos, las necesidades y las esperanzas de los electores”,⁴¹ para que, con base en la información que arrojan, se puedan delinear estrategias políticas diversificadas, a partir de las fortalezas de los candidatos y los grupos a los que se quiere atraer. Reflejan las preferencias de los ciudadanos en un momento especialmente interesado en su evolución histórica, a través de técnicas de investigación social. Por ello se ha dicho que “son una especie de fotografía que forma parte de una película”.⁴²

A partir de las elecciones de 1988, las encuestas electorales encontraron asidero firme en México. Su instalación en el centro de las contiendas electorales produjo la exigencia de regularlas a través de reglas cada vez más rigurosas y de darles un seguimiento más cercano por parte de las autoridades electorales, incluyendo el registro de sus respectivas metodologías.

Así, la reforma de 2014, interesada en aquellas encuestas que dan a conocer preferencias o tendencias electorales por la capacidad que tienen para confundir, anidar percepciones, generar corrientes de opinión, enraizar ánimos, predeterminar preferencias, orientar el sentido del voto y modificarlo en las urnas para conferirle un sentido útil, confirió al INE la rectoría de las encuestas, mediante la emisión de las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para su realización en el marco de las elecciones federales y locales.

El reglamento distingue con puntualidad dos tipos de encuestas. La encuesta de salida es aquella que se realiza el día de la jornada electoral al pie de la casilla, mediante un cuestionario que se aplica a la ciudadanía inmediatamente después de haber emitido su voto, con

⁴⁰ José Woldenberg, *Comunicación política, medios y elecciones*, p. 48.

⁴¹ Víctor Borge, “Encuestas electorales”, p. 370.

⁴² Enrique Arnaldo Cubilla, *op. cit.*, p. 228.

la intención de recabar información respecto a quién otorgó efectivamente su voto el elector.

Las encuestas por muestreo, en cambio, son aquellas que se realizan previo a la jornada electoral y cuya publicación se lleva a cabo desde el inicio del proceso electoral federal o local correspondiente, hasta tres días antes de la celebración de la jornada electoral respectiva, con el fin de dar a conocer las preferencias electorales de la ciudadanía (artículos 136, 137 y 356 del reglamento).

La legislación dispone requisitos para la publicación o difusión por cualquier medio de encuestas electorales, obligando a que las personas que pretendan difundirlas presenten al INE o a los OPL un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente, así como la metodología utilizada, el dinero empleado y su origen, el personal responsable y los resultados obtenidos para ejercer el seguimiento y control correspondiente (artículo 213 de la LGIPE). Al respecto, el TEPJF ha subrayado que “las obligaciones impuestas durante los procesos electorales para quienes publiquen, soliciten u ordenen encuestas o sondeos de opinión, no coartan el derecho de información y expresión, pues si bien este derecho es inherente a la actividad periodística, esa actividad informativa, en materia de encuestas, debe informarse al INE, en aplicación de las normas contenidas en la LGIPE”.⁴³

El ámbito temporal en que se pueden realizar y difundir dichos ejercicios tiene normas a observar. La regla general es que puedan abarcar el periodo comprendido entre el inicio del proceso electoral hasta la antesala de la jornada electoral. No obstante, la regulación prohíbe, durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación los resultados de las encuestas que tengan como finalidad dar a conocer las preferencias electorales.

Los resultados de las encuestas por muestreo y las encuestas de salida sobre las elecciones federales podrán darse a conocer hasta el

⁴³ Tesis LVII/2016. ENCUESTAS. EL DEBER DE INFORMARLAS AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES, NO COARTA EL DERECHO DE INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 86-87.

cierre oficial de todas las casillas en el país, es decir, hasta el cierre de aquellas casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional. Aquellas sobre las elecciones locales, hasta el cierre oficial de todas las casillas de la entidad que corresponda (artículo 134 del reglamento).

A las instituciones electorales les corresponde recibir las solicitudes y, si es el caso, autorizar el registro de los organismos o empresas que pretendan realizar encuestas y otros estudios similares sobre la intención del voto de los ciudadanos, siempre y cuando de su análisis se advierta que se ajustan a los lineamientos aprobados por el INE.

El reglamento regula también lo relativo a los conteos rápidos, tanto aquellos que pueden ordenar las instituciones electorales, como los no institucionales realizados por las personas físicas y morales, y que son un ejercicio de estimación estadística, fundado en una muestra representativa de los resultados de la votación obtenida en casillas, con el propósito de obtener una estimación del resultado de la elección correspondiente, según indican los artículos 137 y 356 del reglamento.

Un aspecto altamente relevante dentro de la organización de los comicios es el relativo a la documentación y los materiales electorales en función de que presupone un amplio despliegue logístico para que el día de la jornada electoral se garantice que cada una de las casillas cuente con los aditamentos necesarios para ejercer el sufragio.

En este sentido, no hay duda que el documento electoral más relevante el día de las elecciones es la boleta electoral, ya que a través de ella se exterioriza la preferencia electoral y se consigna, mediante una marca, la voluntad ciudadana que ingresada en la urna se convierte en un voto. Sin embargo, no es el único, como se verá.

En esta materia, el INE ejerce una rectoría normativa, ya que tiene la potestad para emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

El órgano que aprueba el modelo de boleta es el correspondiente CG de cada organismo electoral, a partir de las disposiciones establecidas en las leyes de la materia. En el ámbito federal, se dispone que las boletas para la elección de la Presidencia, senadurías y diputaciones deberán contener información geográfica, es decir, la entidad federativa, municipio, distrito, sección, el cargo por el que se está postulando, el emblema de

los partidos políticos participantes, el nombre de los candidatos, el espacio para candidaturas no registradas y para candidaturas independientes, así como las firmas del presidente y secretario ejecutivo del INE. Las boletas de diputados y senadores llevarán impresas las listas de los candidatos que se postulen por RP, como señala el artículo 266 de la LGIPE. La mayoría de estos requisitos se consigna para las correspondientes elecciones estatales con las adecuaciones del caso.

El orden en que aparecerán los emblemas de los partidos políticos se encuentra puntualmente estipulado, según la antigüedad de su registro (primero el más antiguo y así sucesivamente). En el caso de las coaliciones, cada uno de los partidos aparecerá con su propio emblema en la boleta, sin que esté permitido utilizar emblemas de coalición.

Por cuestiones de seguridad y certidumbre se exige que las boletas estén adheridas a un talón con folio en orden progresivo, del cual serán desprendibles. En algunas legislaciones se exige, además, que tengan código de barras, sellos o medidas de seguridad que dificulten su falsificación.

Algunas legislaciones establecen la posibilidad de que las boletas incorporen las fotografías de todos los candidatos, mientras que otras las prohíben, al igual que las imágenes o siluetas de los candidatos registrados, pues supone un acto de proselitismo electoral el día de la jornada electoral. La jurisprudencia permite adicionar el sobrenombre del candidato para su fácil identificación por parte de la ciudadanía. Esto en función de que

la legislación no prohíbe o restringe que en la boleta figuren elementos adicionales como el sobrenombre con el que se conoce públicamente a los candidatos, razón por la cual está permitido adicionar ese tipo de datos, siempre y cuando se trate de expresiones razonables y pertinentes que no constituyan propaganda electoral, no conduzcan a confundir al electorado, ni vayan en contravención o detrimento de los principios que rigen la materia electoral, dado que contribuyen a la plena identificación de los candidatos, por parte del electorado.⁴⁴

⁴⁴ Jurisprudencia 10/2013. BOLETA ELECTORAL. ESTÁ PERMITIDO ADICIONAR EL SOBRENOMBRE DEL CANDIDATO PARA IDENTIFICARLO, pp. 13-14.

Dentro de la documentación electoral se contemplan elementos muy variados que se emplean en las elecciones, desde los documentos más reconocidos, como el acta de la jornada electoral y el acta de escrutinio y cómputo, pasando por la hoja de incidentes, los carteles de identificación de casilla y de resultados de la votación, los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla, los recibos que consignan la entrega de la documentación y materiales electorales a los respectivos órganos, hasta las constancias de mayoría y validez de las elecciones (artículo 150 del reglamento).

Los materiales electorales, por otra parte, son todos aquellos aditamentos que se emplean en la jornada electoral para facilitar el ejercicio del sufragio: las urnas para recibir la votación, la tinta indeleble, los útiles de escritorio, las mamparas que garantizan que el elector pueda emitir su voto en secreto, la caja paquete electoral, los marcadores de credenciales, las bases y cancelas (artículo 153 del reglamento).

Algunas legislaciones detallan los útiles de escritorio al incluir rótulos para ubicación de casilla, plumas, plumones, sellos, cinta adhesiva, papel, liga y cajas del color que corresponda a cada elección, contemplando mascarillas o plantillas impresas en sistema braille para su uso por personas con discapacidad visual. La aprobación de la documentación electoral y de los materiales electorales deberá hacerse con la suficiente anticipación para asegurar su producción y distribución oportuna.

Cabe destacar que las legislaciones determinan el plazo en el que la documentación y el material descrito deberán ser entregados a los presidentes de las mesas directivas de casilla. En el ámbito federal y en la mayoría de los estados, se establece la entrega dentro de los cinco días anteriores al de la elección, de acuerdo con el artículo 269 de la LGIPE.

La logística electoral establece la necesidad de determinar cuántas casillas deberán instalarse el día de las elecciones, la ubicación de las mismas y la integración de los ciudadanos que habrán de fungir como sus funcionarios.

La reforma electoral de 2014 atribuyó al INE la competencia originaria para que, en el contexto de las elecciones federales y locales, realice la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas (artículo 41, fracción V, apartado A constitucional).

Determinó también que, ante la concurrencia de elecciones locales y federales, se procedería a instalar una casilla única; la integración de la mesa directiva se modificó al agregar un secretario y un escrutador adicionales (artículos 82 y 253).

El número de casillas a instalar en cada elección corresponde al INE y a los OPL, cada uno dentro del ámbito de sus competencias. En dicha determinación la Dirección Ejecutiva del RFE cumple un papel preponderante, ya que es la encargada de desagregar el padrón electoral y lista nominal por distrito, municipio, sección, localidad y manzana en cada entidad federativa, así como entregar dicha información a las áreas ejecutivas que correspondan, con el fin de determinar el número de casillas a instalar en cada sección electoral.

Para ello, debe tomarse en cuenta que de los tres mil electores que integran cada sección electoral en los distritos uninominales federales, estatales o en las circunscripciones municipales, por regla general, por cada 750 electores deberá establecerse una casilla para recibir la votación de los ciudadanos que residan en la misma; de ser dos o más, se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.

Para integrar las mesas directivas de casilla, el CG del INE deberá sortear un mes del calendario, el cual, junto con el que siga en su orden, será tomado como base para la insaculación de los ciudadanos, dentro de un margen que, con la reforma electoral de 2014, aumentó de 10 a 13 por ciento de ciudadanos. Enseguida, sorteará las 26 letras del alfabeto con el propósito de obtener la letra del apellido con la cual se procederá a seleccionar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. En un pronunciamiento reciente, el TEPJF se ha manifestado por la inclusión de aquellos ciudadanos que tengan doble nacionalidad, habilitándolos para formar parte de esta gran tarea cívica. Al respecto,

la restricción establecida en la porción normativa del artículo 83, apartado 1, inciso a), de la mencionada ley, genera una distinción discriminatoria, toda vez que no tiene un fin constitucional legítimo, y no resulta aplicable el artículo 32 constitucional que permite regular el ejercicio de los derechos de las personas con doble nacionalidad y reserva determinados cargos y funciones para los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra

nacionalidad, ya que este último numeral se refiere a determinados cargos y funciones del servicio público que son estratégicos y prioritarios para la preservación del interés nacional y no a la función electoral de integrar mesas directivas de casilla que, aunque es relevante para la democracia y protege la decisión del electorado el día de la jornada electoral, es una actividad colegiada con una serie de controles administrativos y, en su caso, jurisdiccionales, a fin de que su designación y actuación sea la óptima.⁴⁵

A partir de esos resultados, las juntas distritales —previa verificación de que no existan impedimentos— realizarán un nuevo sorteo con los nombres que se encuentren en dicha relación para determinar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. Hecho lo anterior, determinará con base en la escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla, para que enseguida los consejos distritales notifiquen personalmente a quienes hayan sido seleccionados y les entreguen su respectivo nombramiento (artículo 254 de la LGIPE).

En este contexto, corresponde al INE aprobar e implementar la capacitación de los funcionarios de mesas directivas de casilla, tanto en el ámbito federal como local. En elecciones concurrentes, los OPL podrán coadyuvar con el INE en esta materia, según el artículo 110 del reglamento.

Para determinar la ubicación de las casillas, los integrantes de las juntas distritales ejecutivas recorrerán las secciones de los correspondientes distritos con el propósito de localizar lugares de fácil y libre acceso para los electores, donde se puedan instalar las cosas y que garanticen el secreto en la emisión del voto; que no sean casas de servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, propiedad de dirigentes de partidos o candidatos registrados en las elecciones, que no sean templos o locales destinados al culto, locales de partidos políticos, ni cantinas o centros de vicio.

Posteriormente, presentarán a los consejos distritales las propuestas de lugares, que serán examinadas por éstos para proceder, enseguida, a la aprobación y publicación de la ubicación de las casillas, como indican los artículos 255 y 256 de la LGIPE. Para la instalación, integración de la

⁴⁵ Tesis XIV/2017. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. ES INCONSTITUCIONAL EXCLUIR A CIUDADANOS CON DOBLE NACIONALIDAD EN SU INTEGRACIÓN [pendiente de publicación].

Mesa Directiva y ubicación de las casillas especiales se seguirá un procedimiento similar, subrayando que las mismas tuvieron un aumento considerable, al pasar de cinco a 10 por distrito, de conformidad con la última reforma electoral.⁴⁶

ETAPA DE LA JORNADA ELECTORAL

La etapa más conocida de las elecciones es la jornada electoral. Ciertamente es la etapa más corta, desde el punto de vista temporal, pero la más significativa en tanto que se encuentra orientada a la recolección de la voluntad política de los ciudadanos expresada a través del voto.

Las legislaciones electorales del país parecen haber tomado un concepto restringido de jornada electoral, el cual hace referencia al “periodo durante el que transcurre la votación o, lo que es lo mismo, el número total de horas que permanecen abiertos los colegios electorales para recibir el voto de los electores”.⁴⁷ Es así porque dispone expresamente que esta etapa inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla (artículo 208). Sobre el particular, conviene destacar que la reforma electoral de 2014 modificó la fecha de la jornada electoral, la cual en la legislación previa se llevaba a cabo el primer domingo de julio y dispuso en el transitorio segundo, fracción II, que las elecciones de 2018 excepcionalmente se realizarán nuevamente en julio.⁴⁸

En este sentido, una definición amplia de jornada electoral establecería su inicio con la presencia de los integrantes de las mesas de votación y cubriría el proceso de comprobación de la documentación y los materiales electorales, así como su instalación. Estas labores tienen la consideración de actos preparatorios y forman parte de la etapa que acaba de analizarse.

Por disposición expresa, esta etapa inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla (artículo 208).

⁴⁶ *La reforma electoral en marcha...*, p. 16.

⁴⁷ Ignacio Gutiérrez Cassillas y José Luis Ruiz-Navarro Pinar, “Jornada electoral”, p. 585.

⁴⁸ En relación con las fechas en las que se han dispuesto las jornadas electorales, acúdase a Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, pp. 618 y ss.

No obstante, la regulación jurídica de la jornada electoral incorpora, como actos iniciales de la misma, la instalación y apertura de las casillas, con lo cual parecería que forman parte de esta etapa. Desde estas perspectivas, la instalación y apertura de casillas constituye el primer acto y, por tanto, el que inaugura la etapa de la jornada electoral. Representa el conjunto de actividades dirigidas a preparar todo lo necesario para que las casillas se encuentren listas para abrir y comenzar a recibir la votación.

Al ser un elemento fundamental de la etapa más relevante del proceso electoral, se regulan con acuciosidad las dos grandes facetas en que se divide. Por un lado, lo referente a la instalación de las casillas y, por el otro, lo relativo a su consecuente apertura.

En relación con la instalación, se determina en primer lugar a los participantes en este procedimiento. En general, se establece que serán el presidente, secretario y los escrutadores propietarios de las mesas directivas de casilla quienes procederán a su instalación en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren.

La certidumbre impone que se exprese la hora de la instalación y la hora de apertura de las casillas. La mayoría de las regulaciones dispone que los funcionarios de las mesas directivas deberán presentarse para iniciar con los preparativos para la instalación de la casilla a partir de las 7:30 horas. Existen entidades que convocan a las 7:00 horas. En la mayoría de casos, se determina que la instalación y la apertura de las casillas se dará a partir de las 8:00 horas; incluso en algunas se subraya que en ningún caso se podrán recibir votos antes de esta hora. Al respecto, el TEPJF destaca:

para el ejercicio de ese derecho se instalarán casillas, las cuales comenzarán la recepción de la votación a partir de las 8:00 horas del día de la jornada electoral. Sin embargo, el hecho de que la instalación ocurra más tarde, retrasando así la recepción del voto, es insuficiente, por sí mismo, para considerar que se impidió votar a los electores y actualizar la causa de nulidad respectiva, ya que una vez iniciada dicha recepción se encuentra en posibilidad de ejercer su derecho a votar.⁴⁹

⁴⁹ Tesis XLVII/2016. DERECHO A VOTAR. LA INSTALACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA POSTERIOR A LA HORA LEGALMENTE PREVISTA, NO IMPIDE SU EJERCICIO, pp. 78-79.

Con el objeto de consignar los datos más significativos del proceso de instalación de las casillas, las legislaciones electorales prevén, según el artículo 219 de la LGIPE, que en el acta de la jornada electoral se haga constar, en el apartado correspondiente a la instalación, un conjunto de datos entre los que destacan: lugar, fecha y hora en que se inicia el acto de instalación; nombre completo y firma autógrafa de las personas que actúan como funcionarios de casilla, así como de los representantes de los partidos políticos que se encuentren; el número de boletas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda; la manifestación de que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios y representantes presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos.

La instalación de las casillas tiene una modalidad ordinaria que requiere la presencia de los funcionarios que fueron previamente seleccionados y capacitados por el INE. Sin embargo, ante la eventualidad que alguno o algunos de ellos no concurren a la instalación de las casillas, las legislaciones prevén modalidades extraordinarias para garantizar dicha instalación y apertura de las mismas. Esto es con la finalidad de privilegiar el derecho al voto.

Entre ellas se contemplan los supuestos de ausencia de cada uno de los funcionarios propietarios de casilla. Por ello, tanto en el ámbito federal como en el de los estados, se establece como supuesto inicial la presencia del presidente y la ausencia del secretario o los escrutadores, para su solución los propietarios y suplentes se recorren hasta completar las ausencias. Enseguida, se establece la hipótesis de que falte el presidente, pero se encuentre el secretario, señalando que éste asumirá las funciones de presidente de la casilla y procederá a integrarla en la forma dispuesta por el primer supuesto.

Como tercera posibilidad se contempla la ausencia del presidente y del secretario, así como la presencia de alguno de los escrutadores, señalándose que en tal caso, éste asumirá las funciones de presidente y procederá a integrar la casilla en el mismo sentido que el supuesto anterior. Un supuesto adicional es aquél en el que sólo se encuentran los suplentes. En este caso, se determina que uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador,

procediendo el primero a instalar la casilla, nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes.

Finalmente, se regula el caso de que no asista ninguno de los funcionarios de casilla. Al respecto se sostiene que el Consejo Distrital o Municipal, según corresponda, tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y designará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación. En este caso, el supuesto extremo, pero posible, y por eso lo atienden todas las normas electorales. Asimismo es el que determina que ante la ausencia de todos los funcionarios de casilla se permita que los representantes de partidos políticos procedan a su designación. Las hipótesis hablan generalmente de razones de distancia o dificultad en las comunicaciones que impida la oportuna intervención de la autoridad electoral y de llegar a las 10:00 horas sin la debida integración de la casilla. Para determinar la regularidad de dicha designación, se requiere por lo general la presencia de un juez o fedatario público (artículo 274 de la LGIPE).

También se dispone la eventualidad de que la casilla se haya instalado en un lugar distinto al previamente aprobado. Este supuesto y el de la integración extraordinaria de la mesa deberán consignarse en el acta respectiva, la cual una vez llenada y firmada en el apartado correspondiente permitirá que el presidente de la mesa declare el inicio formal de la votación (artículo 277).

Una vez que se encuentran instaladas y abiertas las casillas, comienza la votación, “una de las fases centrales o nucleares del proceso electoral, aquélla en la que el elector expresa su voluntad, su opción, a través de la emisión del voto”. Para que exista un orden en esta etapa, las legislaciones electorales regulan, sin excepción, el procedimiento sobre el que transcurrirá la votación, la cual, una vez iniciada, no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor.⁵⁰

Lo primero que se regula es el orden en el que votan los electores. Como no puede ser de otra manera, el artículo 278 de la LGIPE determina que los electores votarán en el orden en que se presenten a la casilla.

⁵⁰ Enrique Arnaldo Cubilla, “Votación”, p. 485.

En relación con los pasos que hay que cumplir para poder votar, se requiere sin excepción que el ciudadano presente, ante el presidente de la Mesa Directiva de casilla, su credencial para votar o la resolución expedida por el Tribunal Electoral que le otorga ese derecho. Enseñada, deberá comprobarse que el elector aparezca en las listas nominales, incluso que enseñe el dedo pulgar derecho para cerciorarse de que no ha votado, de tal manera que el presidente de la mesa le pueda entregar las boletas correspondientes y lo invite a pasar a una de las mamparas disponibles para que, en secreto y libertad, proceda a emitir su voto. Hecho lo anterior, el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente.

Cuando el votante haya regresado a la mesa, el secretario de la casilla anotará con sello la palabra “votó” en la lista nominal correspondiente, marcará la credencial para votar del elector, procederá a marcarle con líquido indeleble el dedo pulgar derecho y a devolverle su credencial para votar (artículo 279 y anexo 8.1 del reglamento).

La posibilidad de que los presidentes de las mesas directivas de casilla permitan emitir su voto a aquellos ciudadanos cuyas credenciales para votar contengan errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio, se prevé en la mayoría de las legislaciones, al igual que la previsión para que los representantes de los partidos y candidatos independientes ante las mesas directivas puedan ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados.

Es relevante señalar que los electores que no sepan leer o se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto podrán ser asistidos por una persona de su confianza, previo aviso de esta situación a quien presida la casilla.

Si en beneficio de la certidumbre de la jornada electoral las legislaciones electorales contemplan el inicio de la votación, lo mismo sucede en relación con el cierre, que va íntimamente vinculado con el momento en que la etapa de jornada electoral llega a su ocaso.

La regla general establece que las casillas electorales cierran la votación a las 18:00 horas, pero existen dos excepciones a la misma que permiten el cierre anticipado o tardío de la misma. Esto conduce a sostener que aun cuando el ámbito temporal de la jornada electoral

parezca rígido, en realidad muestra flexibilidad para posibilitar, en la mayor medida posible, el ejercicio del sufragio.⁵¹

La federación y los estados, sin excepción, coinciden en que las casillas pueden cerrar antes del horario establecido únicamente cuando hayan votado la totalidad de electores incluidos en la lista nominal respectiva. Igualmente, existe identidad sustancial en el supuesto de cierre tardío. Las casillas permanecerán abiertas siempre que aún se encuentren electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado.

Dentro de las formalidades para decretar el cierre de la votación destaca que el presidente debe hacer dicha declaratoria y, después, el secretario llenará el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, subrayando la hora de cierre de la votación, la cual debe ser firmada por los integrantes de la casilla y los representantes de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes acreditados ante la casilla electoral (artículos 285 y 286).

Una vez concluido el espacio temporal que permite a los ciudadanos sufragar, debe realizarse un ejercicio de contabilidad y clasificación de los votos emitidos. A este procedimiento se le conoce como escrutinio y cómputo en la casilla.

Para evitar ambigüedades, las legislaciones electorales determinan qué se entiende por este ejercicio, coincidiendo en señalar que es el procedimiento por el cual los integrantes de las mesas directivas de casilla determinan el número de electores que votó en la casilla, el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, el número de votos nulos y el número de boletas sobrantes de cada elección (artículo 288). En síntesis, “el escrutinio consiste en el conteo, valorización y consolidación de los votos emitidos”.⁵²

Por lo general se realizan elecciones para elegir diversos puestos de elección popular, las legislaciones establecen normas para regular el orden en que deberán realizarse estos procedimientos. En elecciones no concurrentes, el modelo que más se repite es el que inicia con la elección

⁵¹ Ignacio Gutiérrez Cassillas y José Luis Ruiz-Navarro Pinar, *op. cit.*, p. 590.

⁵² Ana Beatriz Franco-Cuervo, “Escrutinios”, p. 384.

de gobernador, sigue con las de diputados y culmina con la de ayuntamientos, aun cuando algunas no necesariamente siguen este orden.

En elecciones concurrentes, donde los comicios se llevan a cabo a través de la casilla única, el orden dicta que se comience con las elecciones federales a la Presidencia, las senadurías y diputaciones, de consulta popular, cuando proceda; de manera simultánea se procede con las elecciones de gobernador o jefe de gobierno de la Ciudad de México, diputados locales, a la Asamblea Legislativa o al Congreso, ayuntamientos o alcaldías (artículo 289 de la LGIPE).

Dentro de las reglas para llevar a cabo el escrutinio y cómputo, se ha estandarizado una mecánica que establece que el secretario de la casilla contará las boletas sobrantes, las inutilizará y guardará en un sobre especial; el primer escrutador contará dos veces el número de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal. Al presidente de la mesa le corresponde la apertura de la urna, la extracción de las boletas y la demostración de que la urna quedó vacía; al segundo escrutador le compete contar las boletas; a ambos escrutadores, bajo la supervisión del presidente, la clasificación de las boletas para determinar los votos a favor de partidos políticos y candidatos y los votos nulos; finalmente, al secretario le corresponde anotar en el cuadernillo de operaciones los resultados de cada contabilidad, las cuales, una vez verificadas por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección (artículo 290 de la LGIPE).

En virtud de que a las instituciones electorales les interesa contar y clasificar correctamente los votos válidamente emitidos, es decir, aquellos que permiten inferir fuera de toda duda la voluntad del ciudadano, se han regulado, sin excepción, los supuestos a través de los cuales cabe determinar la validez de los votos, su nulidad y las formas de contabilizar los votos emanados por candidatos que no se encuentran registrados.

En este sentido, la ley precisa que se contará como voto válido para el partido político, coalición o candidato, la marca que haga el elector en un sólo espacio en el que se contenga el emblema de un partido político, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que el elector votó en favor de determinado partido político o candidato. En cambio, se considera voto nulo, cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, por ejemplo, cuando no se haya marcado ningún cuadro

o se marquen dos o más cuadros sin existir coalición de por medio. Algunas legislaciones son más concretas y determinan que el voto es nulo cuando una sola marca ocupa dos o más recuadros en su totalidad, cuando sea imposible determinar razonable y objetivamente la intención del voto, se haya marcado en su totalidad la boleta electoral o no se pueda determinar la intención de votar por un solo partido político o coalición, de acuerdo con el artículo 290.

Las legislaciones también estipulan reglas para determinar votos emitidos por candidatos no registrados, lo cuales asentarán en el acta por separado (esto pese a que sólo los candidatos registrados pueden contender legalmente por el cargo de elección). Destaca la previsión que determina el supuesto de que se encuentran boletas de una elección en la urna correspondiente a otra, caso en el cual se separarán y se computarán en la elección respectiva, como indican los artículos 291 y 292.

Uno de los documentos electorales que debe ser cumplimentado una vez realizado el conteo y la clasificación de los votos dentro de cada una de las elecciones, es el acta de escrutinio y cómputo. Sin excepción, las legislaciones electorales regulan tanto el contenido como las formalidades que debe cubrir en aras de la certeza electoral.

Lo primero que se determina es que por cada elección se levantará un acta de escrutinio y cómputo. Entre los elementos que debe contener se encuentra el número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato, el de boletas sobrantes, votos nulos, representantes de partido que votaron en la casilla, así como la relación de los incidentes suscitados y los escritos de protesta presentados (artículo 293).

La certeza electoral impone el establecimiento de requisitos formales. Entre ellos, destaca el deber de los funcionarios de casilla y los representantes de partido de firmar las actas, aunque a estos últimos se les reconoce el derecho de firmar bajo protesta, pero si se negaran a firmar, el hecho deberá consignarse en el acta.

ETAPA DE RESULTADOS Y DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

La etapa referida comienza una vez que se han clausurado las casillas y que los paquetes electorales se han trasladado por los presidentes de las

mesas al respectivo Consejo Electoral. Algunas legislaciones estatales se refieren a ella como etapa posterior a las elecciones.

La necesidad de socializar lo más pronto posible los resultados de la jornada electoral entre la ciudadanía, los medios de comunicación, los partidos políticos y sus candidatos, ha llevado a establecer distintos mecanismos para que los institutos electorales difundan, apenas concluido el ejercicio comicial, los resultados electorales, mismos que se entienden preliminares en tanto que son producto de la información que se obtiene a partir de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos autorizados por el INE y los OPL.

El objetivo del PREP consiste en informar oportunamente bajo los principios de seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad los resultados y la información en todas sus fases a las instituciones electorales, los partidos políticos, coaliciones, candidatos, medios de comunicación y a la ciudadanía. Esto es así, porque “disponer de resultados electorales preliminares de manera rápida y oportuna se considera un importante signo de fortaleza del sistema electoral”.⁵³

La reforma electoral de 2014 otorgó al INE la rectoría normativa de los PREP, al conferirle la atribución de emitir las reglas de operación, lineamientos y criterios en la materia, las cuáles serán obligatorias para el mismo instituto y los OPL. No obstante, dichas instituciones son responsables directas de coordinar la implementación y operación el PREP para las elecciones de su competencia.

El PREP presupone que los paquetes electorales sean entregados al consejo distrital —el acta PREP deberá encontrarse de manera visible al exterior de la caja del paquete electoral—. Una vez ahí, los resultados se deberán capturar en el programa, a través del personal autorizado para ello, que recibirá las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a anotar esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas (artículo 307).

⁵³ José Ángel Aquino, “Resultados electorales”, p. 981.

En las elecciones federales, la publicación de resultados podrá iniciar a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro, está prohibido publicar por cualquier medio, los resultados electorales preliminares antes de la hora señalada. El programa cerrará después de un plazo máximo de 24 horas contado a partir de la hora de inicio de la publicación o antes si han capturado 100 por ciento de las actas. En elecciones locales, los OPL deberán iniciar la publicación a partir de las 18:00 horas del horario local de la entidad federativa que corresponda, con reglas similares sobre la publicación antes de esa hora y el cierre de operaciones del programa (artículo 353 del reglamento).

Para garantizar confiabilidad, solidez y certeza, la normatividad expedida por el INE contempla infraestructuras especiales para dar asesoría técnica en materia del PREP, a través de un Comité Técnico Asesor, cuyos miembros serán designados por el CG que corresponda, con el fin de dar seguimiento a los programas y procedimientos acordados por las instituciones electorales para recabar y difundir tendencias y resultados preliminares electorales. La mayoría de ellas cuenta con una comisión de consejeros para el seguimiento y evaluación del programa (artículo 340 del reglamento).

Los resultados oficiales y definitivos de las elecciones son los que emanan de los cómputos municipales, distritales o estatales, según sea el caso y el tipo de elección, los cuales se llevan a cabo y se dan a conocer dentro de la semana siguiente a la jornada electoral.

Los cómputos consisten en la suma de los resultados obtenidos por cada partido político, coalición y candidato, en cada una de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas existentes en un distrito o circunscripción electoral. Representa, en otros términos, una especie de escrutinio intermedio que no cuenta directamente los votos —salvo las excepciones legales—, sino las actas en donde dichos votos ya se encuentran reflejados, con el propósito de ir consolidando los resultados de la votación en cada uno de los niveles, tanto municipal, distrital, estatal y, por supuesto, la votación nacional, dependiendo de cada tipo de elección.

En las elecciones federales existen diversos tipos de cómputos: los distritales, los estatales y los totales o nacionales. Los cómputos distritales representan la suma que realizan los correspondientes consejos

distritales del INE, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que pertenecen a un distrito electoral federal. La regla general es que dichos cómputos se realicen a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral. La convergencia de tres elecciones en la misma jornada electoral, ha llevado a establecer el orden en que deben realizarse dichos cómputos, estableciendo así una regla que otorga preponderancia a la elección presidencial, cuyo cómputo se llevará a cabo en primer lugar, para continuar después con el de diputaciones y finalmente el de senadurías (artículo 310 de la LGIPE).

Los cómputos estatales son la consecuencia de los cómputos distritales, en tanto representan su suma. En ese sentido, representan un mecanismo a cargo de cada uno de los consejos locales del INE, donde se procede a realizar la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital para la elección de senadores, por el principio de MR y RP, para obtener y dar a conocer la votación estatal emitida. Estos órganos llevan a cabo también los respectivos cómputos para determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de RP. Dichos cómputos se llevan a cabo el domingo siguiente al día de la jornada electoral, de acuerdo con los artículos 319, 320 y 322 de la LGIPE.

Adicionalmente, se contemplan los cómputos por circunscripción electoral, que competen a los consejos locales con residencia en las cinco capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, quienes deberán recabar de los consejos distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de diputados de RP y realizar los cómputos de circunscripción plurinominal de esta elección (artículo 69).

Los cómputos totales o nacionales los lleva a cabo el CG del INE, en el caso de la elección de diputados y senadores, por el principio de RP. Asimismo, con base en las copias certificadas de las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, corresponde al secretario ejecutivo del INE informar a los integrantes del CG, en sesión pública realizada el domingo siguiente al de la jornada electoral, los resultados arrojados por la suma de la totalidad de actas, por partido y candidato (artículo 326).

Dentro del procedimiento bajo el que dichos cómputos se realizan, existen muchos puntos de contacto en todas las legislaciones en cuan-

to a la apertura de paquetes, el cotejo de los resultados de las actas, la realización de un nuevo escrutinio a partir de la no coincidencia o alteración de las actas y la suma de los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, que por dicha causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, para continuar con la suma de las actas provenientes de las casillas especiales y obtener el respectivo cómputo distrital (artículo 311).

En las elecciones de las entidades federativas se llevan a cabo tres tipos de cómputos que son competencia de los respectivos OPL: cómputos municipales, distritales y estatales.

Los cómputos municipales son procedimientos a cargo de los consejos municipales electorales, a través de los cuales se realiza la suma de los resultados asentados en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral —casillas de cada municipio— para obtener el resultado de la votación total en la elección de los integrantes de ayuntamientos. Los cómputos distritales, por otra parte, están a cargo de los respectivos consejos distritales y se orientan a obtener el resultado de la votación total en la elección de diputados locales por el principio de MR.

El cómputo estatal es el procedimiento por virtud del cual se obtiene la suma de resultados de la elección de gobernador. Derivado de que en las entidades federativas es un cómputo final de las elecciones, las legislaciones electorales, sin excepción, señalan que este cómputo deberá ser realizado por los consejos generales de los correspondientes institutos electorales. A través de este tipo de cómputo se determinan también los resultados de las elecciones para diputados de RP.

En esta lógica, es común que se establezca cuándo deben celebrarse los cómputos estatales. De la mano del modelo federal, la gran mayoría de legislaciones establece que deberán realizarse el domingo siguiente al de la jornada electoral. En general, las reglas para llevar a cabo estos cómputos son muy cercanas entre sí, ya que exigen tener los resultados de los cómputos distritales y hacer la suma de los resultados.

La legislación electoral establece distintas prescripciones para asegurar que los votos emitidos por los ciudadanos se cuenten de manera precisa, justa y transparente. Una de las más significativas es la que permite

el recuento de votos, como una modalidad para volver a realizar los cómputos cuando existan circunstancias que conduzcan a verificar el número de votos emitidos por cada opción política.

Las reglas sobre el recuento de la votación se introdujeron en la legislación electoral con motivo de la reforma electoral de 2007 y se mantuvieron en 2014.⁵⁴ Como consecuencia de ello, han sido incorporadas a un número muy importante de leyes electorales estatales.

Existen dos supuestos a partir de los cuales procede un nuevo escrutinio y cómputo en la sede de los consejos distritales. El primero de ellos procede en tres supuestos:

1. Cuando existan errores o inconsistencias evidentes en las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
2. Cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación.
3. Cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

El segundo —recuento total— se vincula a la alta competitividad de los partidos y sus candidatos. El principio general sobre el que opera dicho recuento señala que éste procederá ante el indicio o la confirmación de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación sea igual o menor a un punto porcentual.⁵⁵ Se considerará un indicio la presentación ante el Consejo Distrital de la suma de resultados consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito o circunscripción, y una confirmación cuando dicha diferencia resulte una vez terminado el cómputo respectivo.

Para que dicho recuento proceda, las legislaciones regularmente establecen que el representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos, al inicio de la sesión del Consejo Distrital,

⁵⁴ Cecilia Tapia, *op. cit.*, pp. 397 y ss.

⁵⁵ Leonardo Valdés Zurita, “Desempeño y atribuciones del IFE a 20 años”, p. 340 y ss.

realice la petición expresa de emprender el recuento de votos en la totalidad de las casillas.

Es relevante señalar ante qué órgano se realizan los recuentos. En la mayoría de legislaciones se indica la competencia de los órganos descentralizados de los institutos electorales. En el INE se llevan a cabo en los consejos distritales y en los OPL, a través de los consejos distritales y municipales.

En la mecánica del recuento total de votos, el Reglamento del INE en sus artículos 384 y sucesivos es escrupuloso al indicar las etapas y actos del mismo. No obstante, entre sus reglas generales destaca que el consejo respectivo tendrá que disponer lo necesario para que se pueda realizar sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente, en el que ya deberán tenerse estos datos para poder realizar los demás cálculos. Para ello, el presidente del consejo dará aviso al secretario ejecutivo del instituto electoral y ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y otros funcionarios electorales. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea, dividiendo entre ellos de forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

En 1993, la reforma electoral dispuso en el artículo 60 constitucional, que al IFE le correspondería declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales y de las entidades federativas, así como asignar las diputaciones por el principio de RP y otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos ganadores.

Desde entonces, se ha vuelto una constante que los órganos descentralizados de las instituciones electorales lleven a cabo la declaración de validez de las elecciones a su cargo, basada en la verificación de los requisitos formales de las elecciones, así como en el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas, luego de lo cual han de proceder a entregar las constancias respectivas.

En el ámbito federal, al CG del INE le corresponde la declaración de validez y entrega de constancias en las elecciones de senadores y diputa-

dos por el principio de RP; a los consejos locales, la relativa a senadurías por el principio de MR, así como a la fórmula de primera minoría y, a los distritales, la de diputaciones también de mayoría (artículos 44, 68, 70 y 79 de la LGIPE). En el caso de la titularidad de la Presidencia de la República se dispone un régimen particular.

En el ámbito de los estados, los consejos generales de los OPL deben realizar la declaratoria de validez de la elección y la consecuente expedición de las constancias de mayoría a los candidatos que hayan obtenido la mayoría de votos en las elecciones de gobernador, así como la constancia de asignación a las fórmulas de RP de las legislaturas locales. A los consejos distritales les compete lo relacionado a las diputaciones de MR y a los municipales lo correspondiente en relación con los integrantes de los ayuntamientos.

ETAPA DE DICTAMEN Y DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO

Adicional a las tres etapas mencionadas, que son comunes en todas las legislaciones electorales, la LGIPE ha abierto una cuarta denominada dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, dirigida a constatar la regularidad constitucional y legal de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

Desde la reforma electoral de 1996, esta etapa, a diferencia de las anteriores, se lleva a cabo desde la sede jurisdiccional, específicamente en la Sala Superior del TEPJF.⁵⁶ Con el objeto de advertir el ámbito temporal en el que discurre, es de resaltar que comienza una vez que se han resuelto los medios de impugnación interpuestos contra la elección presidencial, si los hay, y concluye cuando la Sala Superior del TEPJF apruebe el dictamen que contenga el cómputo final y la consecuente declaración de validez de la elección y la de presidente electo (artículo 225 de la LGIPE).

⁵⁶ J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 99”, pp. 115 y ss.

De conformidad con el artículo 99, fracción II constitucional, las impugnaciones que se interpongan sobre la elección presidencial serán resueltas en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable por la Sala Superior. El medio de impugnación contra los cómputos distritales de la elección presidencial es el respectivo juicio de inconformidad.

Resueltas las impugnaciones y derivado de que los resultados electorales pudieran haber tenido ajustes producto de la nulidad de la votación en una o varias casillas, o del recuento de votos ordenado y realizado por la misma sala, es necesario proceder a un nuevo cómputo, final y definitivo, sobre los resultados de la elección. Tanto el cómputo como la declaración de validez de la elección y la de presidente electo con respecto a la candidatura que haya obtenido el mayor número de votos, deberán realizarse a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección. Para estos efectos, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes, de acuerdo con los artículos 186 y 187 de la LOPJF.⁵⁷

Aún se debate sobre la naturaleza que debe conferirse a la declaración de validez de la elección. Al respecto está en duda si se trata de un mero dictamen o de un simple procedimiento administrativo, o bien, debe abordarse como un auténtico proceso jurisdiccional.⁵⁸ Esta última postura parecería tomar fuerza cuando existen medios de impugnación en los que, entre otras cosas, se demande la nulidad de las elecciones. Sin embargo, cuando no existe impugnación de por medio se configura como un acto derivado del impulso oficioso de la propia Sala Superior, lo cual apoya el primer punto de vista.

Dicha declaración de validez, a diferencia de lo que ocurre en otros cargos de representación popular, no se circunscribe a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de las elecciones y de elegibilidad de las candidaturas, sino que se encuentra dirigido a la constatación de que las elecciones se desarrollaron en estricto apego a los principios constitucionales que las rigen, los cuales hemos analizado al inicio de este capítulo.

⁵⁷ Santiago Nieto Castillo y Rodolfo Terrazas, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, p. 489.

⁵⁸ Saúl Mandujano, *op. cit.*, pp. 371 y ss.

La declaración de validez de la elección y la del presidente electo formulada por la Sala Superior se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en septiembre del año de la elección, a efecto de que proceda a expedir y publicar de inmediato el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de que el proceso electoral ha llegado a su fin, ya que existe una Presidencia debidamente electa.



FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

- ABOITES AGUILAR, Luis, “El Último Tramo, 1929-2000”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.*, *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2006.
- Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, México, IFE, 2008, disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Mexico/administraciontiempo.pdf>> (consultado el 22 de mayo de 2018).
- AGUIRRE, Pedro *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.
- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, “La jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ALCOCER, Jorge, “El sistema de partidos en la reforma de 2007”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo, “Procedimiento electoral”, en Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, *Diccionario Electoral*, México, Grupo Wolters Kluwer, El consultor de los ayuntamientos y los juzgados, 2009.

- , “Votación”, en Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, *Diccionario Electoral*, México, Grupo Wolters Kluwer, El consultor de los ayuntamientos y los juzgados, 2009.
- ANAYA, Martha, *1988: el año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori, 2009.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, “Los partidos políticos en la constitución mexicana de 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: la constitución mexicana 70 años después*, t. VI, México, UNAM-IIIJ (Estudios comparativos), 1988.
- ANSOLABEHERE SESTI, Karina y Daniela Cerva Cerna (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.
- ARAGÓN, Manuel, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/IDEA/TEPJF/IFE/FCE, 2007.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “El camino hacia la Constitución. La articulación jurídica de la transición”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- ASTUDILLO, César, “Nulidad de las elecciones”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- , “La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, México, Pontificia Universidad Católica de Perú y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/UNAM-IIIJ/OEA/Sociedad Argentina de Análisis Políticos/Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2016.
- , *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM/Tirant Lo Blanch, 2014.
- , “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, en Gerardo de Icaza y Aidé Macedo (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal-DBI, 2014.
- , “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, en Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega, (coords.), *Los derechos políticos en el siglo XXI: un debate judicial. Memorias del III Seminario Internacional Observatorio Judicial Electoral*, México, TEPJF/Tirant lo Blanch, 2014.

- , “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, en *Instituciones electorales nacionales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- , “El modelo de organización electoral en México”, en César Astudillo y Jorge Carpizo (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.
- , “El estatuto de los jueces constitucionales en México”, en Héctor Fix-Zamudio y César Astudillo (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional. Libro en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIIJ, 2012.
- , “La Justicia Constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, en Edgar Corzo Sosa (coord.), *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, México, UNAM-IIIJ, 2009.
- , “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, t. I, México, UNAM-IIIJ/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional Marcial Pons, 2008.
- , “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007-2008”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPEJ, 2008.
- , “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, en *Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008*, México, TEPEJ, 2008.
- , *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM-IIIJ, 2004.
- , “Pluralidad política y cambios institucionales”, en José Gilberto Garza Grimaldo (coord.), *Estudios Político-Electorales*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2002.
- ASTUDILLO, César y Lorenzo Córdova Vianello, “Sistemas electorales”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), *Diccionario jurídico mexicano*, México, 2018 [en prensa].
- , *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIIJ/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.

- AQUINO, José Ángel, “Resultados electorales”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- BAÑOS MARTÍNEZ, Marco Antonio, “El nuevo federalismo electoral en México”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor Democrático 2015: Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, Procesos Editoriales/Tribunal Electoral del Estado de Durango/UNAM-Facultad de Derecho/Copuex/IMIPE, 2015.
- BARCELÓ, Daniel y Diego Valadés (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/UNAM-III, 2016.
- BAREIRO, Line y Clyde Soto, “Cuota de género”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE (Política y Derecho), 2003.
- BARQUÍN, Manuel, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución mexicana 70 años después*, t. VI, México, UNAM-IIIJ (Serie B, Estudios Comparativos), 1988.
- BAUTISTA ROSAS, Ramiro, *La democracia política en México: análisis de caso*, México, UAM, 2002.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- , *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.
- BORGE, Víctor, “Encuestas electorales”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- BRYCE, James, *Modern Democracies*, New York, MacMillan Company, 1921.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIIJ, 2011.
- CANSINO, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- CARBONELL, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF (Temas selectos de Derecho Electoral, 3), 2010, disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/temas_libertad.pdf> (consultado del 17 de mayo de 2018).

- CARBONELL, Miguel y Luis Octavio Vado Grajales, *Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF*, México, TEPJF (Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, 7), 2008, disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/07_libertad.pdf> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-IJ (Serie G, Estudios Doctrinales, 158), 1994.
- , “El proceso electoral de 2000”, en Jaime Cárdenas, Alan García Campos y Santiago Nieto Castillo, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM-IJ (Doctrina Jurídica, 40), 2000, disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/25/tc.pdf>> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- , “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, en Jaime Cárdenas, Alan García Campos y Santiago Nieto Castillo, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM-IJ (Doctrina Jurídica, 40), 2000, disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/25/tc.pdf>> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados/FCE, 2004.
- CAPRIZO, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994”, en *Un homenaje a Don César Sepúlveda. Escritos jurídicos*, México, UNAM-IJ, 1995, disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1043/6.pdf>> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- CARPISO, Jorge y César Astudillo, “No reelección”, en José Luis Soberanes Fernández (coord.), en *Diccionario jurídico mexicano*, México, 2018 [en prensa].
- y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM-IJ, 1998.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Fundación Académica Guerrerense/Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006.

- COELLO GARCÉS, Clicerio, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], disponible en: <<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>> (consultado el 5 de julio de 2018).
- “Constitución de 1824”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LV Legislatura-Comité de Asuntos Editoriales, 1991, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2018).
- “Constitución de 1836”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LV Legislatura-Comité de Asuntos Editoriales, 1991, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2018).
- “Constitución de 1857, con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LV Legislatura-Comité de Asuntos Editoriales, 1991, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2018).
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-III/IDEA, 2008.
- , “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.), *El financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-III/OEA/IDEA, 2011.
- , “El financiamiento de los partidos políticos en México”, en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.), *El financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-III/IDEA Internacional/OEA, 2011.
- , “Hacia un federalismo colaborativo en materia electoral”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor Democrático 2015: Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, Procesos Editoriales/Tribunal Electoral del Estado de Durango/UNAM-Facultad de Derecho/Copuex/IMIPE, 2015.

- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Emilio Buendía Díaz, “Artículo 41”, en José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada II*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann, “Comentario al artículo 51”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, SCJN/Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/Senado de la República-LXIII Legislatura/INE/TEPJF/CNDH/UNAM-III/Miguel Ángel Porrúa, 2016, disponible en: <<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/DerPM/VOL8.pdf>> (consultado el 21 de mayo de 2018).
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEJF, 2008.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Evolución e involución de los Derechos Humanos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia”, en *La Constitución política de España, Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- COTARELO, Ramón (comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2005.
- CRESPO, José Antonio, *Urnas de Pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Calpe/CIDE, 1995.
- DAHL, Robert A., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- DUQUE ROQUERO, Roberto, “Reforma Política y Elecciones”, en Luis J. Molina Piñeiro (coord.), *¿Constitucionalizar democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, México, Porrúa/UNAM-Facultad de Derecho (Monitor democrático), 2011.
- A.A. V.V. *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Delitos electorales 1812-2014*, México, Inacipe, 2015.
- ESTEBAN, Jorge de, *Por la senda constitucional*, Madrid, Ediciones El País, 1987.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Tratado de derecho electoral*, México, Porrúa/UNAM, 2010.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Las candidaturas electorales”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/IDEA/TEPIE/IFE/FCE, 2007.
- , *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development/Bonomo Editrice (Lecture Series, 5), 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM-IIIJ, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Fernando Silva García, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2009.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, en *Jornadas sobre reforma política y constitucional*, Argentina, Comisión de Asuntos Constitucionales-Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa/UNAM-IIIJ, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- FLORES MENDOZA, Imer B., “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de Magistrados electorales”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor democrático 2017: límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*, México, Procesos Editoriales/Copuex/UNAM-Posgrado/Tribunal Electoral del Estado de Durango/PGR/Fepade, 2017.
- FOSSAS ESPADALER, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993.
- FRANCO-CUERVO, Ana Beatriz, “Escrutinios”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPIE, 2017.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La reforma electoral”, en Diego Valadés y Mario Ruiz Massieu (coords.), *La transformación del Estado Mexicano*, México, Diana, 1989.

- , “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en *Formación del derecho electoral mexicano. Aportaciones institucionales*, México, TEPJF, 2005, disponible en: <<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/formacion.pdf>> (consultado el 21 de mayo de 2018).
- FREIDENBERG, Flavia, “Partidos políticos”, en *Diccionario Electoral*, Costa Rica-México, IIDH-Capel/TEPJF (Elecciones y democracia), 2017, disponible en: <<https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>> (consultado el 18 de mayo de 2018).
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill (Serie Jurídica), 1997.
- GARCIADIEGO, Javier, “La Revolución”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.*, *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2006.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México (Obras de Filosofía. Estudios Sociológicos), 1997.
- , *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México, García Valadez Editores, 1993.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- GRIMM, Dieter, “¿Retorno a la comprensión liberal de los derechos fundamentales?”, en *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Antonio López Pina (estudio preliminar), Madrid, Trotta, 2006.
- , “Los partidos políticos”, en Ernesto Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, España, Marcial Pons, 2001.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, *El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad*, México, Instituto Electoral Veracruzano, 2013.
- GUTIÉRREZ CASSILLAS, Ignacio y José Luis Ruiz-Navarro Pinar, “Jornada electoral”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso Electoral 2008-2009*, México, IFE, 2010.

- JARAMILLO, Juan y Dieter Nohlen, “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE (Política y Derecho), 2007.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*, México, TEPJF, 2010.
- “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados-LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/UNAM-FCSP, 2008, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/fed_elec.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2018).
- La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, INE, 2014, disponible en: <<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>> (consultado el 22 de mayo de 2018).
- Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, IFE, 2012, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2018).
- LIJPHART, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Fernando Jiménez Sánchez (trad.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (Estudios Políticos), 1995.
- LLAMAZARES CALZADILLA, María Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Madrid, Civitas, 1999.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio e Issa Luna Pla, “Comentario al artículo 6º. Transparencia, elecciones y partidos”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. I, SCJN/Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/Senado de la República-LXIII Legislatura/INE/TEPJF/CNDH/UNAM-IIIJ/Miguel Ángel Porrúa, 2016, disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/derec_pueI.pdf> > (consultado el 18 de mayo de 2018).
- LÓPEZ MORENO, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de documentación política, 1979.
- LOSSIO, Luciana, “Propaganda electoral”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-IIIJ, 1995.
- LUNA RAMOS, José Alejandro, “Nulidades en materia electoral”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.

- MADERO, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, edición facsimilar, México, Colofón, 2006.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral*, México, TEPJF, 2011.
- MANDUJANO RUBIO, Saúl, *Derecho procesal electoral. Visión práctica*, México, Limusa, 2010.
- MARGADANT S., Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, Esfinge, 2005.
- MARVÁN LABORDE, María, “Proceso electoral”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJF, 2017.
- MARVÁN, María y Fabiola Navarro, “Comentario al artículo 41”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, SCJN/Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/Senado de la República-LXII Legislatura/INE/TEPJF/CNDH/UNAM-III/Miguel Ángel Porrúa, 2016, disponible en: <<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/DerPM/VOL8.pdf>> (consultado el 18 de mayo de 2018).
- MATA PIZANA, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2012.
- MAYAGOITIA, Alejandro, “Apuntes sobre las Bases Orgánicas”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE (Política y Derecho), 2003.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MONIKA GILAS, Karolina y Luis Eduardo Medina Torres, *Manual. Asignación de las diputaciones por el principio de RP*, México, TEPJF, 2012, con colaboración de María de Guadalupe Salmorán Villar e Enrique Inti García Sánchez, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Manual_asignacion_diputaciones.pdf> > (consultado el 21 de mayo de 2018).
- MORALES MANZANARES, Rodrigo, *Nuevas atribuciones del IFE. De cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*, México, TEPJF (Temas selectos de Derecho Electoral, 16), 2010, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/16_nuevas.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2018).
- MORODO, Raúl, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1988.
- NACIF, Benito, *Las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.

- NAVA GOMAR, Luis Felipe, “Artículo 51”, en José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada II*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- NAVA GOMAR, Salvador Olimpo, “Transparencia, elecciones y partidos”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE (Política y Derecho), 1998.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM/FCE (Política y Derecho), 1994.
- , *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE (Una visión de la modernización de México), 1993.
- O’DONELL, Guillermo, Phillip Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994.
- ORELLANA MOYAO, Alfredo, “Artículo 54”, en José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada II*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Comentario al Artículo 35”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VII, SCJN/Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/Senado de la República-LXIII Legislatura/INE/TEPJE/CNDH/UNAM-III/Miguel Ángel Porrúa, 2016, disponible en: <<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/DerPM/VOL9.pdf>> (consultado el 17 de mayo de 2018)
- , *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, tesis doctoral, México, UNAM-III, 2010.
- , “Comentario al artículo 99”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa/UNAM-III, 2009.
- , *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa (Doctrina jurídica), 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Electoral Justice: The international IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.
- y Carlos Vargas Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2008.

- PATIÑO CAMARENA, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM-IJ (Doctrina Jurídica, 498), 2009.
- , *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM-IJ, 2006.
- , *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM-IJ (Serie G. Estudios doctrinales, 164), 1994.
- PAVANI, Giorgia, “Centralità e declino dei parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale”, en Lucio Pegoraro *et al.* (coords.), *Chi controlla le elezioni?*, Bolonia, Bononia University Press, 2011.
- PENAGOS, Pedro Esteban, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008.
- PÉREZ-MONEO, Miguel, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- Plan de San Luis. Documentos Facsimilares. Francisco I. Madero. Octubre de 1910*, México, PRI-Comisión Nacional Editorial, 1976, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/plasan/Plan_San_Luis.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2018).
- POLO SABAU, José Ramón, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- RPESNO LINERA, Miguel Ángel, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, México, Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Electoral), 2012.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1992.
- RABASA, Emilio O., “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. Análisis Jurídico”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE (Política y Derecho), 2003.
- ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, “Artículo 115”, José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada II*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea”, en Francisco José de Andrea Sánchez, Amador Rodríguez Lozano y Enrique Sánchez Bringas, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Héctor Fix-Zamudio (pról.), México, Porrúa, 1987.

- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *La Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, México, Segob, 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47739/Constitucion_1857-Calendario_2016.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2018).
- SALAZAR, Pedro, “La reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa”, en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y Margarita Moreno López, “La prevalencia del federalismo ante la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor Democrático 2015: Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, Procesos Editoriales/Tribunal Electoral del Estado de Durango/UNAM-Facultad de Derecho/Copuex/IMIPE, 2015.
- SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel, “El Instituto Nacional Electoral y sus nuevas atribuciones dentro de los procesos electorales locales”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor Democrático 2015: Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, Procesos Editoriales/Tribunal Electoral del Estado de Durango/UNAM-Facultad de Derecho/Copuex/IMIPE, 2015.
- SANTAMARÍA, Julián, *La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (Monografías), 1982.
- SANTOLAYA, Pablo, “El modelo español de administración electoral”, en Paloma Biglino Campos y Luis E. Delgado del Rincón (eds.), *La resolución de los conflictos electorales: una análisis comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Roberto Reyes Mazzoni (trad.), México, FCE (Política y Derecho), 2005.
- , *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, ampliada Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “Marco Histórico del Derecho Electoral”, en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Derecho Electoral*, México, Porrúa/UNAM-Facultad de Derecho, 2006.
- SILVA GARCÍA, Fernando, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos. Criterios Esenciales*, México, Tirant lo Blanch, 2012.
- SILVA MEZA, Juan N. y Fernando Silva García, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2013.

- SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.*, *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2006.
- TAPIA, Cecilia, “Regulación del proceso electoral”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008.
- Transiciones democráticas en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, “Campana electoral”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH/Capel/TEPJE, 2017.
- UGALDE, Luis Carlos, “Instituto Nacional de Elecciones”, en César Astudillo (coord.), *Instituciones Electorales Nacionales a Debate*, México, Tirant lo Blanch/Instituto Electoral del Estado de Zacatecas/Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua/IDEA Internacional, 2013.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, “Desempeño y atribuciones del IFE a 20 años”, en John M. Ackerman (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM-IIIJ, 2011.
- , “Instituto Federal Electoral”, en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008.
- VÁZQUEZ MANTECÓN, María del Carmen, “Las Bases Orgánicas y la danza de los caudillos en los cuarenta”, en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, México, FCE (Política y Derecho), 2003.
- WOLDENBERG, José, “¿Instituto Nacional Electoral?”, en César Astudillo (coord.), *Instituciones Electorales Nacionales a Debate*, México, Tirant lo Blanch/Instituto Electoral del Estado de Zacatecas/Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua/IDEA Internacional, 2013.
- , *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- , *Comunicación política, medios y elecciones*, México, Amedi, 2011.
- , “La ciudadanización del IFE”, en *Instituto Federal Electoral. 20 años*, México, IFE/Conacyt, 2010, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/IFE20Aniversario.pdf> (consultado el 22 de mayo de 2018).
- , “México: La mecánica de su cambio democrático”, en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1999.

- WONG MERAZ, César Lorenzo, “Impacto de la reforma político electoral en las entidades federativas”, en Luis J. Molina Piñero (ed.), *Monitor Democrático 2015: Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, Procesos Editoriales/Tribunal Electoral del Estado de Durango/UNAM-Facultad de Derecho/Copuex/IMIPE, 2015.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD/CE/Libertad y Desarrollo, Proyectamérica/CIEPLAN, 2008.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “Comentario al artículo 55”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, SCJN/Cámara de Diputados-LXIII Legislatura/Senado de la República-LXIII Legislatura/INE/TEPJF/CNDH/UNAM-III/Miguel Ángel Porrúa, 2016, disponible en: <<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/DerPM/VOL8.pdf>> (consultado el 21 de mayo de 2018).

HEMEROGRÁFICAS

- ASTUDILLO, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México, UNAM-III, 2014, disponible en: <<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/38-premisas-metamorfosis-ife.pdf>> (consultado el 17 de mayo de 2018)
- , “El esquema competencial del nuevo Instituto Nacional Electoral”, *Revista Expresiones. Letras ciudadanas a favor de la Democracia*, núm. 14, año 4, enero-abril, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2014.
- , “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio, México, UNAM-III, 2013, disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10004/12032>> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- , “Una reforma electoral a favor del ciudadano”, *Este País*, núm. 253, mayo de 2012.

- , “Segunda vuelta electoral para la elección presidencial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 129, septiembre-diciembre, 2010.
- , “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4, enero-junio de 2006.
- CAPRIZO, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico*, núm. 6, México, UNAM-IIIJ, 1979.
- “DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.
- GONZÁLEZ MUÑOZ, Sergio Jesús, “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre, México, UNAM-IIIJ, 2016, disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/11121>> (consultado el 17 de mayo de 2018).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno”, *Justicia Electoral*, núm. 7, vol. 1, cuarta época, México, TEPJF, 2011.
- HERRERA GARCÍA, José Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 244, t. LV, México, 2005.
- Jurisprudencia 4/2018. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) [pendiente de publicación].
- Jurisprudencia 1/2018. CANDIDATURAS. SU CANCELACIÓN DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA, NO VULNERA NECESARIAMENTE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y CERTEZA CUANDO ES REVOCADA EN UNA INSTANCIA ULTERIOR [pendiente de publicación].
- Jurisprudencia 42/2016. VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 19, México, TEPJF, 2016.

- Jurisprudencia 21/2016. REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Jurisprudencia 19/2016. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Jurisprudencia 6/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE ACTOS DE LOS CONSEJOS LOCALES, RELACIONADOS CON LA UBICACIÓN DE CASILLAS ESPECIALES Y EXTRAORDINARIAS, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Jurisprudencia 5/2016. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD [pendiente de publicación].
- Jurisprudencia 7/2015. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES [pendiente de publicación]
- Jurisprudencia 6/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL [pendiente de publicación].
- Jurisprudencia 18/2014. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm.15, México, TEPJF, 2014.
- Jurisprudencia 31/2013. DERECHO DE PETICIÓN. LA RESPONSABLE, DEBE INFORMAR AL PETICIONARIO CUANDO CONSIDERE QUE SU SOLICITUD NO REÚNE REQUISITOS CONSTITUCIONALES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Jurisprudencia 29/2013. RP EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Jurisprudencia 13/2013. DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Jurisprudencia 10/2013. BOLETA ELECTORAL. ESTÁ PERMITIDO ADICIONAR EL SOBRENOMBRE DEL CANDIDATO PARA IDENTIFICARLO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.

- Jurisprudencia 3/2013. REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 12, México, TEPJF, 2013.
- Jurisprudencia 2/2013. PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. LA RESPUESTA SE DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE EN EL DOMICILIO SEÑALADO POR EL PETICIONARIO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 12, México, TEPJF, 2013.
- Jurisprudencia 31/2012. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, México, TEPJF, 2012.
- Jurisprudencia 23/2012. RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, México, TEPJF, 2012.
- Jurisprudencia 16/2012. CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012.
- Jurisprudencia 24/2011. DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO), *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, México, TEPJF, 2011.
- Jurisprudencia 13/2011. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, México, TEPJF.
- Jurisprudencia 32/2010. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN “BREVE TÉRMINO” ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 7, México, TEPJF, 2010.
- Jurisprudencia 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 7, México, TEPJF, 2010.
- Jurisprudencia 19/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 7, México, TEPJF, 2010.

- Jurisprudencia 13/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, México, TEPJF, 2010.
- Jurisprudencia 2/2010. DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA), *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, México, TEPJF, 2010.
- Jurisprudencia P. /J. 54/2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, México, SCJN, junio 2008; Registro digital: 169574.
- Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, México, TEPJF, 2008.
- Jurisprudencia 5/2008. PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 1, núm. 2, México, TEPJF, 2008.
- Jurisprudencia 14/2007. HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 1, núm. 1, México, TEPJF, 2007.
- Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXII, México, SCJN, noviembre, 2005.
- Jurisprudencia P. /J. 123/2005. ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXII, octubre, México, SCJN, 2005; Registro digital: 177102.
- Jurisprudencia 26/2002. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Justicia Electoral*, suplemento 6, núm. 18, México, TEPJF, 2003.

- Jurisprudencia 24/2002. DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, suplemento 6, México, TEJFE, 2003.
- Jurisprudencia 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto, México, SCJN, 1999.
- “La guerra de las cortes”, *Nexos*, núm. 366, 1o. de junio de 2008.
- MANRÍQUEZ CENTENO, Jorge *et al.*, “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, enero-junio, 2014.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”, *Isonomía*, núm. 18, abril, México, ITAM/Fontamara, 2003.
- , “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 9, segundo semestre, 2001.
- , “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, *Justicia electoral*, núm. 9, México, TEJFE, 1997.
- , “Comentario al artículo 99 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo V, México, UNAM, 2012.
- SORIANO DÍAZ, Ramón Luis, “El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 105, julio-septiembre, 1999, disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27566.pdf>> (consultado el 18 de mayo de 2018).
- SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, enero-junio, 2014.
- Tesis XIV/2017. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. ES INCONSTITUCIONAL EXCLUIR A CIUDADANOS CON DOBLE NACIONALIDAD EN SU INTEGRACIÓN [pendiente de publicación].
- Tesis XIII/2017. INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL [pendiente de publicación].
- Tesis LXXVIII/2016. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 19, 2016, México, TEJFE.

- Tesis LXXI/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER, A TRAVÉS DEL RECURSO DE APELACIÓN, DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES ESPECIALES DE ASUNCIÓN Y DE ATRACCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis LXX/2016. VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis LVII/2016. ENCUESTAS. EL DEBER DE INFORMARLAS AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES, NO COARTA EL DERECHO DE INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis XLII/2016. COALICIÓN. ASPECTOS MÍNIMOS QUE DEBE ESTABLECER EL CONVENIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO DE RADIO Y TELEVISIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis XXXVI/2016. REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. A SU SOLICITUD DEBE RECAER UNA RESPUESTA FUNDADA Y MOTIVADA, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis XXVIII/2016. DERECHOS POLÍTICOS DE PETICIÓN Y ASOCIACIÓN. SU EJERCICIO ES CONCURRENTENTE CUANDO SE SOLICITA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis XXVI/2016. AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis 2ª. XIX/2016. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. II, l. 30 de mayo, México, SCJN, 2016; Registro digital: 2011608.

- Tesis XV/2016. DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, México, TEPJF, 2016.
- Tesis LXXXVIII/2015. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ES COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR RESOLVER LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON SU REGISTRO COMO ASPIRANTES A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 17, México, TEPJF, 2015.
- Tesis XXXIV/2015. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE HUSOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 17, México, TEPJF, 2015.
- Tesis XLI/2013. PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA), *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Tesis XXXIII/2013. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Tesis XXII/2013. DERECHO DE RÉPLICA. NO LE CORRESPONDE RESTITUIR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, México, TEPJF, 2013.
- Tesis, I.4o.A.40 A (10a.). ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, Libro XVIII, México, SCJN, marzo de 2013; Registro electrónico: 2002944.
- Tesis XXXIV/2012. DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL AFECTADO DEBE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE EL RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, México, TEPJF, 2012.
- Tesis XXV/2012. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, México, TEPJF, 2012.
- Tesis XVIII/2012. PÉRDIDA DE REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO. LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN PARA DIRIGENTES Y CANDIDATOS SUBSISTEN HASTA LA CONCLUSIÓN DE LA LIQUIDACIÓN, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, México, TEPJF, 2012.

- Tesis P.LXX/2011 (9a.). SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. I, libro III, diciembre, México, SCJN, 2011.
- Tesis P.LXVII/2011 (9a.). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. I, libro III, diciembre, México, SCJN, 2011.
- Tesis IX/2011. PARTIDOS POLÍTICOS EN LIQUIDACIÓN. EL INTERVENTOR TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES QUE INCIDAN EN EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 8, México, TEPJF, 2011, pp. 34-35.
- Tesis XXI.Io.P.A. J/27. DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIII, marzo, México, SCJN, 2011, p. 2167; Registro digital: 162603.
- Tesis 1a. LIV/2010. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, marzo, México, SCJN, 2010; Registro digital: 164995.
- Tesis VI/2008. DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA), *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 1, núm. 2, México, TEPJF, 2008.
- Tesis P. /J. 45/2007. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre, México, SCJN, 2007; Registro digital: 170722.
- Tesis S3ELJ 23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSAL ABSTRACTA (LEGISLACIÓN DE TABASCO Y SIMILARES), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF.
- Tesis S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Revista Justicia Electoral 2004*, suplemento 7, México, TEPJF.
- Tesis LXXIX/2002. GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS, *Justicia Electoral*, suplemento 6, año 2003, México, TEPJF.
- Tesis P./J.26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL

ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, enero, México, SCJN, 2010.

Tesis P./J.25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, enero, México, SCJN, 2010.

Tesis P./J.24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, enero, México, SCJN, 2010.

Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, *Justicia Electoral*, suplemento 5, México, TEPJE, 2002.

Tesis S3ELJ 02/2000. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, *Justicia Electoral*, suplemento 4, México, TEPJE, 2001.

Tesis P. /J. 65/2000. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio, México, SCJN, 2000.

Tesis 532. RADIODIFUSORAS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, séptima época, t. III, Administrativa, P.R. TCC, México, SCJN; Registro digital: 912097.

TORO HUERTA, Mauricio Iván del, “El Caso Castañeda Gutman. El juicio de proporcionalidad en sede internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LIX, núm. 251, enero-junio, México, 2009.

TOVAR MENDOZA, Jesús, “Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México”, *Convergencia*, vol. 17, núm. 52, enero-abril, 2010, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000100008> (consultado el 17 de mayo de 2018).

“SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Eduardo Medina Mora I”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2017.

STOKES, S. C., “Política Partes and Democracia”, *Annual Revire of Política Sáciense*, núm. 2, 1999.

VERDÚ, Pablo Lucas, “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

ELECTRÓNICAS

Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf> > (consultado el 15 de mayo de 2018).

Plan de Ayutla, 1o. de marzo de 1854, en *Documentos para la Independencia de México, 1821, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México*, México, Segob-Orden Jurídico, disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH4.pdf> > (consultado el 15 de mayo de 2018).



**EL DERECHO ELECTORAL
EN EL FEDERALISMO
MEXICANO**

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM.

Se terminó de imprimir en 2018 en los talleres
de Ediciones Corunda, S. A. de C. V.
Tlaxcala 19, Col. Barrio de San Francisco,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10500, Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1000 ejemplares
encuadrados en cartón y 100 en tela.

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie “Grandes Temas Constitucionales”, en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ella destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie “Grandes Temas Constitucionales” que forma parte de la colección “Biblioteca Constitucional”, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

