

Derecho electoral mexicano

Una visión local: Jalisco

Luis Antonio Corona Nakamura
Adrián Joaquín Miranda Camarena
(Comps.)



DERECHO ELECTORAL MEXICANO
Una visión local: Jalisco

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA
ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA
(Comps.)

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: Jalisco

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena (Comps.)

© MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

San Sotero, 6. 28037 MADRID

☎ 91 304 33 03

www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9768-840-6

Depósito legal: M. 00000-2010

Fotocomposición: MILÉSIMA ARTES GRÁFICAS, S. L.

Impresión: Service Point, S. A.

Madrid, 2010

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO, Jordi Ferrer Beltrán	15
 PRIMERA PARTE	
DERECHO ELECTORAL EN EL ÁMBITO FEDERAL	
CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO, por Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rafael de la Cruz Ruvalcaba	21
I. INTRODUCCIÓN	21
II. RELACIÓN SOBERANÍA-SUJECCIÓN	22
III. LEYES FUNDAMENTALES CON VIGENCIA EN MÉXICO	25
1. Constitución Política de la Monarquía Española	26
2. Leyes Fundamentales Republicanas Centralistas	27
3. Leyes Fundamentales Republicanas Federalistas	27
IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DE PODER.	28
1. Titularidad y ejercicio de la soberanía.....	28
2. Distribución de competencia entre autoridades federales y locales	30
3. Principio de separación Estado-Iglesia.....	31
V. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA	32
VI. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ELECCIONES FEDERALES	38
1. Del Poder Legislativo.....	38
2. Del Poder Ejecutivo	41
3. De la organización de elecciones	43

	<i>Pág.</i>
VII. CONCLUSIONES	44
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	46
 CAPÍTULO SEGUNDO. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO , por <i>Claudia Verónica Gómez Varela y Rafael de la Cruz Rodríguez</i>	47
I. INTRODUCCIÓN	47
II. CONCEPTUALIZACIÓN	48
III. FORMA DE GOBIERNO	48
1. República Federal	49
2. Democracia representativa	50
IV. SUJETOS	52
1. Gobernados	52
A. Ciudadanos	52
B. Partidos Políticos	55
2. Autoridades	57
A. Instituto Federal Electoral	57
B. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	58
C. Suprema Corte de Justicia de la Nación	60
V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTO- RAL	61
1. Del sufragio	61
2. De la filiación	63
3. Del tipo de elecciones	63
4. Rectores de la organización de las elecciones	64
VI. CONCLUSIONES	65
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	66
 CAPÍTULO TERCERO. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE) , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y M.^a del Carmen Díaz Cortés</i>	67
I. INTRODUCCIÓN	67
II. ANTECEDENTES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIO- NES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	68
III. PRINCIPALES REFORMAS AL CÓDIGO DURANTE LOS AÑOS 2005, 2007 Y 2008 Y LA ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DEL CÓDIGO VIGENTE	69
IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	89
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	90

CAPÍTULO CUARTO. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL FEDERAL (IFE), por <i>Claudia Verónica Gómez Varela</i> y <i>José Luis Brahms Gómez</i>	93
I. INTRODUCCIÓN	93
II. CONTEXTO JURÍDICO ELECTORAL.....	94
1. La función administrativa electoral: Conceptualización, naturaleza, alcances, funciones y atribuciones	97
2. Principales atributos.....	99
3. Principios rectores en materia electoral	100
4. Fines	101
III. COMPONENTES DE LAS TAREAS ELECTORALES	102
1. El personal eventual o permanente en el IFE	102
2. Finanzas: costos y presupuestos.....	103
3. Logísticas y operativas.....	105
4. Procesamiento de información y transparencia	107
5. Nuevo modelo de comunicación política	108
6. Régimen Sancionador Electoral.....	111
7. Planeación y calendario electoral.....	114
IV. APUNTES DE REFORMA PENDIENTES	118
V. CONCLUSIONES	119
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	120
 CAPÍTULO QUINTO. AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES EN MÉXICO (TEPJF), por <i>José Pablo Martínez Gil</i> y <i>Patricia Macías Hernández</i>	123
I. INTRODUCCIÓN	123
II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO.....	125
1. Antes de 1977, Sistema de autocalificación de elecciones.....	125
2. Reforma electoral 1977	126
3. Reforma electoral 1986, Tribunal de lo Contencioso Electoral....	127
4. Reforma electoral 1990, Tribunal Federal Electoral.....	128
5. Reforma electoral 1993, Tribunal Federal Electoral.....	129
6. Reforma electoral 1994, Tribunal Federal Electoral.....	130
III. EL NACIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: REFORMA 1996	131
1. Integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, 4 de noviembre de 2006.....	133
IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL ELECTORAL 2007-2008 EN MÉXICO.....	134

	<i>Pág.</i>
V. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL.....	136
1. Principios rectores explícitos que rigen la actividad electoral en México	137
VI. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA	138
VII. LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CUARTA ÉPOCA 2007-2009	141
VIII. RETOS Y PROPUESTAS	145
1. Retos	145
2. Propuestas	146
IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	147
 CAPÍTULO SEXTO. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (LGSMIME), por <i>José Pablo Martínez Gil</i> y <i>Gabriela Dolores Ruvalcaba García</i> ..	151
I. IDEAS PREVIAS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.....	151
1. Constitución política de la Monarquía Española de 1812	152
2. Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 12 de julio de 1830	153
3. Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857	153
4. Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901	154
5. Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911	154
6. Ley Electoral de 6 de febrero de 1917	155
7. Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946	156
8. Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951	156
9. Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973	157
10. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977	157
11. Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987	158
12. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto de 1990 y sus reformas de 1993 y 1996	159
13. Ley General del sistema de Medios de Impugnación de 22 de agosto de 1996	160
II. LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL VIGENTE	163
III. COMENTARIOS FINALES	172
IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	173

SEGUNDA PARTE
DERECHO ELECTORAL LOCAL: JALISCO

CAPÍTULO SÉPTIMO. BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO, por <i>José de Jesús Becerra Ramírez y Bertha Sánchez Hoyos</i>	177
I. INTRODUCCIÓN	177
II. PROYECCIÓN LOCAL DE LA DEMOCRACIA	178
1. Aproximación	178
2. Referéndum	182
A. Referéndum derogatorio número 01/2008.....	183
3. Plebiscito	186
A. Procedencia.....	186
4. Iniciativa popular.....	187
A. Procedencia.....	187
5. Tutela jurisdiccional de los mecanismos de participación ciudadana	188
III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL	189
IV. PARTIDOS POLÍTICOS	191
V. AUTORIDADES ELECTORALES	195
1. Autoridad administrativa	195
2. Autoridad jurisdiccional	196
3. Sistema de medios de impugnación en materia electoral	197
4. Control constitucional de los actos y resoluciones electorales ...	198
VI. CONCLUSIONES	199
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	199
 CAPÍTULO OCTAVO. PRECISIONES EN MATERIA ELECTORAL EN JALISCO, por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y José de Jesús Ruiz Pérez</i>	201
I. INTRODUCCIÓN	201
II. DEFINICIONES	202
III. FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA MEXICANO	204
IV. CONCLUSIONES.....	211
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	211

CAPÍTULO NOVENO. CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO, por <i>José Guillermo Meza García y Liliana Alférez Castro</i>	213
I. INTRODUCCIÓN	213
II. ANTECEDENTES DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO	214
III. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO	219
1. Poderes del Estado. Libro primero: de la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y Ayuntamientos	224
2. Partidos Políticos. Libro segundo: partidos políticos, agrupaciones políticas, prerrogativas y fiscalización	224
3. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Libro tercero: del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.....	225
4. Proceso Electoral. Libro cuarto: del Proceso Electoral	226
5. Participación Ciudadana. Libro quinto: de la Participación Ciudadana	226
6. Régimen Sancionador. Libro sexto: de los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno	227
7. Medios de Impugnación. Libro séptimo: Sistema de Medios de Impugnación.....	227
IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES	229
V. CONCLUSIÓN	232
VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	232
 CAPÍTULO DÉCIMO. AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS EN JALISCO, por <i>Marcelino Rosales Rodríguez y Karla Fabiola Vega Ruiz</i>	235
I. INTRODUCCIÓN.....	235
II. BOSQUEJO HISTÓRICO.....	236
III. NATURALEZA JURÍDICA	244
IV. EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO (ANTES DE LA REFORMA)	245
V. DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO	248
VI. CONCLUSIONES.....	254
VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	255

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MATERIA ELECTORAL, por Guadalupe Angélica Carrera Dorantes y Rubén Vázquez	257
I. INTRODUCCIÓN	257
II. ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES	258
III. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	260
IV. FINES.....	265
V. INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO COMO UN ÓRGANO AUTÓNOMO.....	266
VI. EL RETO HACIA EL FUTURO	273
VII. CONCLUSIONES	274
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	274

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, por Claudia Verónica Orozco Valenzuela y Teresa Magnolia Preciado Rodríguez	275
I. INTRODUCCIÓN	275
II. LA JUSTICIA ELECTORAL	277
III. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUNALES ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	279
IV. LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO.....	280
V. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO (TEPJEP).....	283
VI. DEL INSTITUTO PRISCILIANO SÁNCHEZ	292
VII. CONCLUSIONES	295
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	296

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO, por Luis Antonio Corona Nakamura y María Elizabeth Herrera Tovar.....	299
I. INTRODUCCIÓN	299
II. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO	301
III. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN VIGENTES EN EL ESTADO DE JALISCO	302
IV. CONCLUSIONES	313
V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	315

Pág.

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO. DELITOS ELECTORALES, por <i>Marcelino Rosales Rodríguez y Jaime Benjamín de la Torre de la Torre</i>	317
I. INTRODUCCIÓN	317
II. CLIENTELISMO POLÍTICO	320
III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES	321
IV. DE LOS DELITOS ELECTORALES	322
V. AUTORIDADES ELECTORALES	324
VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CULTURA CÍVICA Y TRANS- FORMACIÓN DEL CLIENTELISMO POLÍTICO	329
VII. CONCLUSIONES	335
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	336

PRÓLOGO

Jordi FERRER BELTRÁN¹

Cuando los compiladores de este libro me hicieron el honor de pedirme que redactara este prólogo tuve, debo confesarlo, la tentación de rechazar humildemente la invitación. Y en ello estuve durante varias semanas, en las que más bien daba vueltas a la idea de cómo hacerlo sin resultar descortés. Las razones que fundaban tal tentación son diversas. Por un lado un cierto prejuicio basado en la edad: mi sensación, aún ahora que estoy escribiendo, es que los prólogos son cosa de autores más reconocidos y de trayectoria más consolidada que mi persona. Deben, desde luego, aportar un aval que va adjunto al hecho de que *fulanito de tal*, prestigioso investigador, reconocido intelectual, servidor público, o lo que fuese, haya aceptado escribir el prólogo del libro. La segunda razón tiene que ver con la temática del libro. El lector está ante un buen libro de Derecho electoral mexicano. Sin embargo, ya sea por su materia, el Derecho electoral, ya sea por su indicación geográfica, México, no me sentía cómodo con la idea de escribir este prólogo. Lo poco que sé de Derecho está básicamente centrado en la filosofía del Derecho y el Derecho electoral cae bastante lejos de mis trabajos de investigación. México, por otro lado, es algo así como mi otra casa. Pero no sé tanto de ella como para conocer bien su Derecho electoral.

No obstante, como resulta obvio a quien esté leyéndome, cambié de opinión. Y no es que descubriera de pronto que sabía más de la materia de lo que había pensado. Más bien repensé la conveniencia

¹ Profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Girona (España) y director de la Cátedra de Cultura Jurídica de esa misma universidad.

de escribir estas líneas desde el encaje de la perspectiva de un teórico del Derecho para la dogmática jurídica o el estudio del Derecho positivo.

Ya Bobbio distinguió hace cincuenta años dos maneras de hacer filosofía del Derecho, que denominaba la filosofía del Derecho de los filósofos y la de los juristas. La filosofía del Derecho de los filósofos supone la aplicación de una concepción del mundo (y de sus grandes problemas filosóficos: éticos, ontológicos, etc.) al Derecho. Quienes practican esta filosofía del Derecho no hacen filosofía desde el interior del derecho sino que proyectan una filosofía general al ámbito jurídico, lo que en la mayoría de los casos no exige un gran conocimiento de los problemas específicamente jurídicos y, siendo importante, no es muy útil a los juristas en cuanto tales. Sin embargo, ésta es la filosofía del Derecho que más practicantes tiene. Entre sus temas principales podría citarse el concepto de Derecho, el concepto de justicia, la relación entre el Derecho y la moral, entre otros. Acerca de estos podemos encontrar bibliotecas completas.

En cambio, la filosofía del Derecho de los juristas no parte explícitamente de una concepción general del mundo. Sus temas y su tratamiento se originan *en* el Derecho, dando cuenta de los problemas que enfrentan los juristas, dogmáticos y prácticos, desde una perspectiva filosófica; pretendiendo aportar luz a esos mismos problemas y esquemas conceptuales desde los que sea más esclarecedor abordarlos. Esta forma de aproximarse al quehacer filosófico en el derecho está vinculada a la tradición empirista y, en particular, a la filosofía analítica. Para ella, la filosofía no es un tipo de conocimiento, sino análisis del lenguaje, clarificación lógica de las ideas. Y la filosofía del Derecho es análisis del lenguaje jurídico.

Si esto es así, la filosofía del Derecho de los juristas es, y pretende ser, útil, precisamente, para los juristas. Su objeto de estudio es el Derecho y pretende servir al Derecho mismo y a su aplicación. Hay que reconocer, sin embargo, que la filosofía del Derecho practicada en nuestra tradición jurídica no es muy dada a abordar problemas como la filosofía del Derecho de los contratos, la noción de acto jurídico en el Derecho privado o en el Derecho administrativo, los problemas vinculados con la valoración de la prueba en el proceso judicial, los pros y contras de concebir el proceso o el Derecho como un método de resolución de conflictos y sus alternativas, los desafíos que para los límites del Derecho imponen las nuevas formas de regulación para-administrativas, las concepciones del Estado implicadas en los modelos de Derecho tributario o la noción de determinancia en la prueba de irregularidades electorales. Y la otra cara de la moneda de este abandono de los problemas netamente jurídicos es la ignorancia de los juristas, dogmáticos, jueces y magistrados, etc., de los trabajos y de los autores

de la filosofía del Derecho. Una y otra cara son, en mi opinión, muy dañinas para los dos ámbitos de estudio.

Pues bien, desde hace unos años unos cuantos teóricos del Derecho, que abordamos el análisis filosófico de los problemas jurídicos desde la perspectiva que Bobbio denominaba filosofía del Derecho de los juristas, hemos encontrado una audiencia fuertemente interesada en un sector de la magistratura mexicana, lo que no es en absoluto habitual en Iberoamérica. De ello es un pequeño ejemplo mi relación con el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, de la que surge la invitación a prologar este libro. En ese contacto, el estudio del Derecho, en mi opinión, puede aprovechar las estructuras y construcciones del análisis filosófico-jurídico. Y la filosofía del Derecho se nutre de nuevos problemas y objetos de análisis, y recibe el necesario *feedback* para sus teorías. Por ello, resulta de especial importancia para un teórico o filósofo del Derecho esa permanente vinculación con los dogmáticos y prácticos del Derecho. Y también por ello, y como ejemplo de ello, acepté escribir estas pocas líneas para felicitar a los componentes del Tribunal Electoral de Jalisco y, muy especialmente, al magistrado Luis Antonio Corona Nakamura y a su equipo por su labor y por la apertura intelectual con la que están desarrollando su trabajo, de las que son buenos ejemplos este libro y la revista *Sufragio*.

Girona, noviembre de 2010

PRIMERA PARTE

**DERECHO ELECTORAL
EN EL ÁMBITO FEDERAL**

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO

Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA
Rafael DE LA CRUZ RUVALCABA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. RELACIÓN SOBERANÍA-SUJECCIÓN.—III. LEYES FUNDAMENTALES CON VIGENCIA EN MÉXICO.—1. Constitución Política de la Monarquía Española.—2. Leyes Fundamentales Republicanas Centralistas.—3. Leyes Fundamentales Republicanas Federalistas.—IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DE PODER.—1. Titularidad y ejercicio de la soberanía.—2. Distribución de competencia entre autoridades federales y locales.—3. Principio de separación Estado-Iglesia.—V. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.—VI. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ELECCIONES FEDERALES.—1. Del Poder Legislativo.—2. Del Poder Ejecutivo.—3. De la organización de elecciones.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como materia principal el derecho electoral y se circunscribe, en lo sustancial, al Derecho constitucional, en lo espacial, al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo temporal, al periodo que comprende del 28 de septiembre de 1821, fecha de la independencia de México, hasta nuestros días.

Para comprender los gobiernos democráticos, los sistemas y los procesos electorales se analiza la relación soberanía-sujección, la cual se da entre el pueblo visto como unidad o totalidad, con el pueblo

mismo, visto como parte de esa unidad o totalidad; el poder soberano se identifica plenamente con el poder constituyente y su principal función es constituir poderes como el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y otorgarles facultades limitadas, de donde surge el más importante mecanismo de control de poder de las entidades públicas: sólo pueden hacer aquello para lo cual hayan sido expresamente facultadas.

Para entender la evolución del derecho electoral en México, se parte del estudio de las leyes fundamentales que han tenido vigencia, en particular las republicanas centralistas y las federales, en especial, estas últimas por tener un predominio abrumador sobre las demás. Se estudian los problemas suscitados respecto de la titularidad y ejercicio del poder soberano, las reglas de distribución de competencias entre autoridades federal y locales, y el principio de separación Estado-Iglesia, por tener estrecha vinculación con la materia electoral, y por ser violentados impunemente por las autoridades federales en su afán de concentrar facultades en detrimento de las reservadas a las entidades federativas.

Se desarrolla un amplio estudio comparativo sobre nacionalidad y la ciudadanía, y la forma en que han venido evolucionando, así como la falta de regulación constitucional de la rehabilitación en casos de privación de nacionalidad y ciudadanía y de suspensión de derechos ciudadanos.

Por último, se trata sobre aspectos relevantes de las elecciones federales, específicamente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo así como de la organización de las elecciones federales, en donde se advierte cómo dichas elecciones, de ser reguladas por las autoridades locales por disposición expresa de la Constitución, pasaron a ser una facultad reservada a las entidades federativas, por no estar expresamente conferida a autoridades federales, y, en las últimas dos décadas, como consecuencia de gran cantidad de reformas a la Constitución, ha pasado a ser una facultad expresa de una entidad federal, el Instituto Federal Electoral, el cual pretende absorber la organización de las elecciones locales.

II. RELACIÓN SOBERANÍA-SUJECCIÓN

La materia electoral es esencialmente política y, por vincularse estrechamente a aspectos básicos como formas, sistemas y procesos de elección e integración de los poderes gubernamentales, está regulada por leyes fundamentales; por tal motivo y teniendo en cuenta el poco espacio con que se cuenta para desarrollar este estudio, se procede al análisis de la evolución en cuestión desde un punto de vista estrictamente constitucional.

Las teorías del Estado, política y del poder, están estrechamente vinculadas según Norberto Bobbio, quien manifiesta: «Si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política. La teoría política puede ser considerada a su vez como una parte de la teoría del poder» (BOBBIO, 1994: 103), lo cual implica que el poder es materia esencial de la política y éste es el fundamento del Estado, el cual se constituye por el poder soberano de una sociedad, generado mediante convenciones políticas que versan sobre principios, leyes e instituciones fundamentales, asumidas y acatadas por la mayoría de sus integrantes, en forma tanto individual como grupal, dándose con ello la Constitución Política de un Estado.

Sobre la soberanía, Rousseau expresa: «no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general» (ROUSSEAU, 1983: 55), el concepto de voluntad general ha sido sumamente criticado debido a deficientes interpretaciones o con el propósito de desacreditar la doctrina de la soberanía popular; voluntad general, en la expresión referida, significa resoluciones o acuerdos obtenidos en las convenciones políticas fundamentales relativas a la constitución, independencia, autonomía y autodeterminación de un pueblo, ejecutados y consentidos por la mayoría de los integrantes del mismo.

El término soberano es definido por el *Diccionario de la Real Academia Española* de la siguiente forma: «Que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente» (*Diccionario de la Real Academia Española*, 2001: 2075); frecuentemente se confunde el poder soberano con los poderes gubernativos; cuando el primero es un poder constituyente, cuya función es establecer las instituciones y principios fundamentales que han de regir a una comunidad socio-política, en tanto que, los poderes constituidos, como el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, los organismos autónomos constitucionales, etcétera, son entidades públicas cuyas atribuciones están acotadas por la ley que los constituye y la fundamental, cuando no es ésta la constitutiva, además de que la última les impone gran cantidad de prohibiciones y restricciones, por lo que los poderes constituidos tienen el carácter de sujetos dependientes del soberano.

El concepto de soberanía es uno de los más trascendentes en materia política pero también de los más manipulados ideológicamente, pues a pesar de la reiterada doctrina de ser un poder indivisible, inalienable e imprescriptible, y de estar sobre todo y sobre todos, incluidos leyes fundamentales y poderes constituidos, frecuentemente, en forma absurda e incongruente, se pretende depositar el ejercicio del poder soberano en uno o varios poderes constituidos.

La confusión entre el poder soberano y los gubernamentales ha provocado polémica sobre su titularidad y su ejercicio; este concepto

alcanza notoriedad cuando, a finales de la Edad Media, los señores feudales, reyes, emperadores y el Papa, se disputaron la supremacía del poder político, de tal disputa resultaron triunfantes los reyes, a quienes (con el fin de fortalecerlos) se les dio el título de soberanos; no obstante, con la Revolución Francesa, el pueblo demostró su superioridad incuestionable sobre los poderes constituidos, particularmente sobre el rey y su ejército, por lo que con ello se consolidó como el único titular del poder soberano.

En este tenor de ideas, el dilema de la titularidad de la soberanía fue resuelto a favor del pueblo, al verse desplazados los gobernantes de tal titularidad, respaldados en tratadistas en materia política, generaron un nuevo dilema basado en la interrogante: ¿A quién corresponde el ejercicio del poder soberano? Bajo argumentos como el siguiente: «El pueblo es una masa amorfa que carece de capacidad para ejercitar la soberanía», se establecieron doctrinas que propusieron que la soberanía debía ejercerse por las entidades gubernamentales constituidas, violentando con ello atributos esenciales de la soberanía, como la indivisibilidad e inalienabilidad y llegando a lo ilógico de considerar que una entidad política conformada con facultades limitadas por leyes fundamentales e incluso ordinarias, pudiese ejercitar actos soberanos.

En relación con el ejercicio de los poderes constituidos, resulta válido citar dos reveladoras frases, la atribuida a Lord Acton: «El poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente», y la expresada por Adlai Ewing Stevenson: «El poder corrompe, pero la falta de poder corrompe absolutamente». De tales citas se advierte que habrá corrupción de un pueblo: *a)* Si se concentran excesivas facultades en algún gobernante; *b)* Si no se otorgan facultades suficientes a los gobernantes para realizar sus atribuciones, o *c)* Si teniendo las facultades adecuadas a sus atribuciones, el gobernante abusa en el ejercicio de las mismas o no las ejercita.

Con el fin de combatir los problemas relativos a la concentración excesiva y a la insuficiencia de poder, como al abuso y deficiencia en su ejercicio, en las leyes fundamentales se han instituido diversos mecanismos, un ejemplo de ello es la Constitución Política Mexicana con la división de poderes, propiamente una división de funciones; la competencia de los gobernantes sustentada en facultades expresamente prescritas por la ley; el juicio político; la declaratoria para el ejercicio de la acción penal o procedimiento de desafuero; el juicio de amparo; las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad; los juicios de protección de los derechos político electorales de los ciudadanos; los juicios de inconformidad y de revisión constitucional en materia electoral; y las responsabilidades de los servidores públicos, entre otros.

La constitución de las comunidades políticas puede sustentarse en un sólo factor real de poder (iglesia, ejército, terratenientes, nobleza, partidos políticos, etc.) o en diversos de estos factores de poder. En el primer caso, el gobierno lo asumen los dirigentes del único grupo dominante; en el segundo, se buscan mecanismos para compartir o disputar los cargos gubernamentales. En los sistemas electorales de las democracias modernas existe predominio de los partidos políticos, no obstante lo cual, hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963, se hizo referencia a los partidos políticos en nuestra Constitución Política.

III. LEYES FUNDAMENTALES CON VIGENCIA EN MÉXICO

Con objeto de profundizar la forma plasmada en las convenciones políticas del pueblo mexicano respecto de los principios fundamentales, se expondrá una síntesis de su evolución en los documentos de mayor trascendencia en nuestra República.

Las leyes fundamentales vigentes en el Estado mexicano a partir del 28 de septiembre de 1821, fecha de su constitución política al independizarse de la monarquía española, han sido diversas, considerando como las más importantes las siguientes:

1. Constitución Política de la Monarquía Española (28 de septiembre de 1821);
2. Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano (10 de enero de 1823);
3. Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824);
4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824);
5. Leyes Constitucionales (Siete Leyes, 30 de diciembre de 1836);
6. Bases Orgánicas de la República Mexicana (13 de junio de 1843);
7. Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847);
8. Constitución Política de la República Mexicana (5 de febrero de 1857);
9. Estatuto Político del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865); y
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).

En este estudio se excluye el análisis de las leyes fundamentales imperiales, ambas de carácter provisional, la primera, el Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano, publicado el 10 de enero de 1823, por el gobierno de Agustín de Iturbide (TENA RAMÍREZ, 1978:

125-144), cuya coronación y actos de gobierno fueron declarados nulos por decreto dictado el 8 de abril del mismo año (DUBLAN & LOZANO, disposición 321), cuya vigencia no alcanzó ni tres meses; y, la segunda, el Estatuto Político del Imperio Mexicano, expedido el 10 de abril de 1865 (TENA RAMÍREZ, 1978: 668-680), por el emperador Maximiliano, siendo su vigencia de poco más de dos años, pero compartida con la de la Constitución de 1857, la misma que continuó rigiendo el destino del pueblo mexicano; la poca vigencia de las referidas leyes fundamentales evidencia la falta de legitimación del pueblo mexicano a las mismas, y justifican la razón por la cual no se consideran en el presente estudio.

Hecha la exclusión de las leyes imperiales, con el fin de facilitar y simplificar el estudio de las restantes leyes fundamentales, se procede a realizar tres bloques, en el primero se analiza la Constitución de Cádiz, con el fin de comparar los principios e instituciones que rigieron antes de la Independencia y en la etapa de transición, con lo contenidos en las leyes vigentes con posterioridad a dichos periodos; en segundo término, el periodo de la República Centralista, por su vigencia de tan sólo una década, de 1837 a 1847; y por último, las republicanas federalistas que comprenden dos periodos del 31 de enero de 1824 al 31 de diciembre de 1836, así como de mayo de 1847 hasta nuestros días.

1. Constitución Política de la Monarquía Española

También conocida como Constitución de Cádiz (TENA RAMÍREZ, 1978: 59-104), fue promulgada y jurada en 1812; posteriormente derogada y restablecida por Fernando VII, en los años 1814 y 1820, estando vigente al consumarse la Independencia de México y continuando esa vigencia en la etapa de transición hasta el 31 de enero de 1824, cuando se promulgó el Acta Constitutiva de la Federación; tal vigencia se corrobora con el Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano, publicado el 10 de enero de 1823, que dispuso en su artículo primero: «Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la Constitución española en toda la extensión del imperio» (TENA RAMÍREZ, 1978: 125). No obstante la referida abolición, dicha Constitución monárquica siguió vigente en razón de que, por decreto publicado del 8 de abril de 1823, el Congreso Constituyente declaró la nulidad jurídica de la coronación de Iturbide así como de todos los actos de gobierno realizados por éste, por considerarse que la coronación había sido obra de la fuerza y de la violencia (DUBLAN & LOZANO, disposición 321).

2. Leyes Fundamentales Republicanas Centralistas

La primera se denominó «Leyes Constitucionales» y se le conoció como «Las Siete Leyes» (DUBLAN & LOZANO, disposición 1806), fue promulgada por el Presidente Interino José Justo Corro, surgió en una época de rebeliones y destituciones presidenciales, anulación de elecciones y presidencias interinas; la segunda, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, tuvo su origen en decreto dictado por el Presidente Nicolás Bravo con fecha 23 de diciembre de 1842 (DUBLAN & LOZANO, disposición 2491), mediante el cual se instituyó una Junta de notables con el fin de constituir a la Nación, esta Junta Legislativa se autonombró constituyente y aprobó las Bases Orgánicas de referencia, las cuales fueron promulgadas por don Antonio López de Santa-Anna y publicadas el 13 de junio de 1843 (DUBLAN & LOZANO, disposición 2576).

3. Leyes Fundamentales Republicanas Federalistas

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 4 de octubre de 1824 (DUBLAN & LOZANO, disposición 427), tratando como parte integrante de la misma al Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero 1824 (DUBLAN & LOZANO, disposición 385), después de que éstas perdieron su vigencia con la promulgación de las Siete Leyes y de las Bases Orgánicas, dicha vigencia fue restablecida por el Acta de Reformas de 1847 (DUBLAN & LOZANO, disposición 2982), promulgada por el Presidente Interino Antonio López de Santa-Anna; por tanto, la Constitución y el Acta Constitutiva de 1824, así como el Acta de Reformas de 1847, serán tratadas como un sólo cuerpo de leyes, salvo aclaraciones que en su oportunidad se realicen.

El tipo de gobierno prescrito en estas leyes fundamentales fue el de República Representativa Popular Federal; facultaba a las legislaturas de los Estados para establecer las cualidades de los electores y para reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en la propia Constitución; estableció los censos de población cada diez años, como base para determinar el porcentaje de diputados federales que correspondiera a cada entidad federativa.

Constitución Política de la Republica Mexicana, promulgada por el Presidente Sustituto Ignacio Comonfort, el 12 de febrero de 1857, en lo general entró en vigor el 16 de septiembre del mismo año (DUBLAN & LOZANO, disposición 4888). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, fue sólo una reforma a la de 1857, según se constata con el rubro del decreto respectivo, cuya letra dice: «Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857» (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2006: 65-122).

IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DE PODER

1. Titularidad y ejercicio de la soberanía

La soberanía en el gobierno de transición, desde el 28 de septiembre de 1821 en que se materializó la Independencia de México, hasta el 31 de enero de 1824, en que se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, se hizo residir en poderes constituidos, como la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, el emperador Iturbide, así como el Primer y Segundo Soberanos Congresos Constituyentes Mexicanos, contraviniendo así lo dispuesto por la Constitución Política de la Monarquía Española, vigente en esa época, la cual disponía en su art. 3.º que la soberanía residía esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenecía a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (TENTA RAMÍREZ, 1978: 60).

El Acta Constitutiva de 1824 (DUBLAN & LOZANO, disposición 385), en sus arts. 3.º y 6.º, dispone que la soberanía radica esencialmente en la Nación y atribuye a ésta, exclusivamente, el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales. No obstante lo anterior, en la propia acta existe contradicción en sus disposiciones, pues el Congreso se auto-proclama soberano y señala a las entidades federativas como independientes, libres y soberanas, contraviniendo con ello los principios de indivisibilidad e inalienabilidad de la soberanía, que hacen imposible que la soberanía pueda detentarse por poderes constituidos o delegarse a una o varias de las partes que integran la entidad soberana; al no hacer ninguna referencia en materia de soberanía, ni la Constitución de 1824, ni el Acta de Reformas de 1847, resultan aplicables a éstas lo aquí referido.

En cuanto las constituciones centralistas, en las Siete Leyes de 1836, nada se dice sobre la soberanía, y en las Bases Orgánicas de 1843, en forma genérica señala, en su art. 1.º, a la Nación Mexicana como soberana sin mayores especificaciones al respecto (DUBLAN & LOZANO, disposición 2982).

En la Constitución Política de 1857 (DUBLAN & LOZANO, disposición 4888), el concepto soberanía se regula, contradictoria e inapropiadamente, en los arts. 39 y 41, al disponerse que reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por los poderes de la unión y por

los de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones, se hace referencia a la soberanía de las entidades federativas, así como en los arts. 40 y 101, fracción II. La Constitución Política de 1917, reitera literalmente lo expuesto por la de 1857, en materia de soberanía, inclusive asignando el mismo número de artículos, con excepción del 101, fracción II, el cual pasa a ser el 103, fracción II, en la reformada (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2006: 101-2).

De lo expuesto sobre la soberanía, cabe destacar lo referido por la Constitución de Cádiz y el Acta Constitutiva de 1824, las cuales la hacen residir esencialmente en la Nación (entiéndase pueblo), y le atribuyen al pueblo el derecho exclusivo de establecer sus leyes fundamentales, resultando por ello, el poder soberano sinónimo de constituyente; aunque la citada acta contradice los principios doctrinales de indivisibilidad e inalienabilidad al disponer su ejercicio mediante poderes constituidos; lo cual se reproduce en las Constituciones Políticas de 1857 y 1917.

Resulta falso que los poderes constituidos, como los del gobierno federal y los de las entidades federativas, puedan ejercitar la soberanía, por tener atribuciones limitadas y restringidas por la Constitución General de la República, cuyas disposiciones tienen la obligación de protestar todos los funcionarios públicos, cumplir y hacerlas cumplir; luego, al ser sujetos de la Constitución, de ninguna forma puede considerarse que ejercitan facultades soberanas. En cambio el pueblo, visto como unidad, es la única fuerza que puede cambiar formas de gobierno, poderes constituidos y leyes e instituciones fundamentales, por lo que cuando realiza este tipo de acciones es cuando ejerce su soberanía; confirma esto lo expuesto por Kaufmann, citado por Heller (HELLER, 1995: 208), al manifestar:

«La Soberanía, que según lo expuesto, no puede localizarse en ninguno de los representantes estatales, es, por naturaleza, la expresión simbólica del acto de voluntad que constituye la instancia decisoria universal del derecho y del poder en un territorio determinado y que es insoluble en el derecho positivo».

Una vez aclarado que poder soberano es constituyente, y que de ninguna forma puede depositarse en los poderes constituidos, toda vez que sus atribuciones están limitadas a lo expresamente facultado por la Constitución, así como en las leyes y tratados internacionales aprobados conforme a la misma, pasaremos a otro tema trascendente como lo son las facultades concurrentes para autoridades federales y locales, como es el caso de la materia electoral, en donde se tratará de demostrar que las autoridades federales durante mucho tiempo contravinieron la Constitución al realizar actos en materia electoral para los cuales no estaban constitucionalmente facultados.

2. Distribución de competencia entre autoridades federales y locales

La diferencia entre un gobierno democrático y uno tiránico o despótico, es el grado de control del poder que ejercen los detentadores sobre los destinatarios del mismo; en las tiranías los detentadores del poder tienen excesivos derechos, pocas obligaciones, actúan arbitrariamente, imponen la normatividad para los demás, concentran el poder en un grupo dominante y excluyente.

En las democracias prevalecen los principios fundamentales de igualdad de deberes y derechos, así como los de libertad; las excepciones a tales principios sólo son válidas si se prescriben en las propias leyes fundamentales y además se establecen medios para evitar la concentración de poder y dispositivos de seguridad jurídica para evitar el abuso o la deficiencia en el ejercicio de las funciones públicas, todo ello regulado por leyes constitucionales, que también establecen las instituciones de gobierno, la formas y sistemas electorales para su integración, los requisitos de elegibilidad, así como prohibiciones, restricciones y limitaciones.

Analizadas el Acta y la Constitución de 1824 (DUBLAN & LOZANO, disposiciones 385 y 427), no se encontró un principio regulador de las competencias del gobierno federal y los locales, aunque sí en el Acta de Reformas de 1847 (DUBLAN & LOZANO, disposición 2982), la cual, en su art. 20, decía: «Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución»; en tanto, el numeral 21 prescribía: «Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción».

La Constituciones de 1857 y de 1917 simplificaron el principio de distribución de competencias en sus arts. 117 y 124, respectivamente, al disponer que las facultades no expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los Estados.

No obstante lo anterior, y de que en el art. 9.º de la Constitución de 1824 se facultó expresamente a las legislaturas de los Estados para reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en la Constitución y en las de 1857 y 1917, en materia electoral sólo se facultó a cada cámara para calificar las elecciones de sus respectivos miembros, el Congreso Federal emitió diversas leyes para regular las elecciones federales y hasta de ayuntamientos, como las leyes sobre elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, de elec-

ciones de los Supremos Poderes y la de elecciones de Ayuntamientos, publicadas el 3 de junio de 1847, el 15 y el 19 de mayo de 1849.

Con posterioridad, el 12 de febrero de 1857, el Congreso Constituyente Extraordinario expidió la Ley Orgánica Electoral (DUBLAN & LOZANO, disposición 4890), la cual no obstante haber sido expedida por una autoridad incompetente de origen, con sólo algunas reformas estuvo vigente más de cuarenta años hasta ser derogada por la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1901, misma que por reforma del 22 de mayo de 1912, otorgó personalidad a los partidos políticos y para evitar confusión eliminó el término partido con significado de demarcación electoral.

En el periodo correspondiente a la Constitución de 1917, fueron aprobadas la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la cual reguló la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral bajo la responsabilidad del gobierno federal, la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, todo ello sin que la Constitución General de la República le hubiese otorgado facultades al Congreso de la Unión en materia electoral, siendo hasta las reformas publicadas el 6 de abril de 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral y un Tribunal Electoral de carácter administrativo, que se otorgaron a estas entidades facultes para organizar las elecciones federales y resolver las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones en dicha materia.

3. Principio de separación Estado-Iglesia

Éste es otro principio fundamental importante para este estudio, si se tiene en cuenta que durante más de tres décadas la estructura parroquial fue el sustento de los procesos electorales en México, así como las restricciones de los ministros de cultos en materia política, vigentes en la actualidad.

La Constitución de Cádiz, en su art. 12, prescribía que la religión de la Nación Española era y sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera, la cual debía protegerse por leyes sabias y justas, por lo que prohibía el ejercicio de cualquiera otra (TENA RAMÍREZ, 1978: 62). Lo anterior fue reproducido en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, agregándose en su art. 171 la prohibición para reformarse los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, relativos a, entre otras cuestiones, su religión (DUBLAN & LOZANO, disposición 427). El Acta de Reformas de 1847 es omisa sobre el tema de la religión, por ello debe estarse a lo dispuesto al respecto por el Acta

Constitutiva y la Constitución Federal de 1824. Las Bases Orgánicas de 1843, en su art. 6.º, fijaban que la Nación profesaba y protegía la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquiera otra (DUBLAN & LOZANO, disposición 2576).

En la Constitución Política de 1857 originalmente no hacía referencia alguna a cuestiones de religión, estableciendo implícitamente la libertad de cultos, al no prescribir la obligación de tener una religión específica ni prohibir la profesión de alguna, por decreto del 25 de septiembre de 1873, se adicionó y reformó la misma, estableciendo la independencia entre el Estado y la Iglesia, prohibiendo al Congreso el dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

La Constitución Política de 1917 explícitamente establece la libertad de cultos, al disponer la libertad de todo hombre para profesar la creencia religiosa de su agrado y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular. Esta Constitución hace prevalecer el poder civil sobre el eclesiástico en su art. 130 (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2010), y establece las siguientes prohibiciones: a las publicaciones periódicas de carácter confesional, comentar asuntos políticos nacionales e informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares, relacionadas directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas; la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación relacionada con alguna confesión religiosa; y la celebración en los templos de reuniones de carácter político.

Además de la prohibiciones antes referidas, el principio de separación Estado-Iglesia, aplicado a la Constitución Política de 1857, mediante reformas a ésta, también ha implicado la exclusión del voto activo y pasivo de los ministros de cultos religiosos, hasta el 28 de enero de 1992, en que entró en vigor la reforma al art. 130 de la Constitución, por la cual se eliminó el impedimento constitucional de ejercer el voto activo, persistiendo la relativa al voto pasivo o derecho a ser votado.

V. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Siendo los ciudadanos el elemento esencial del derecho electoral, por ser la calidad de ciudadano requisito indispensable para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado, de petición, así como de reunión y asociación en materia política, y estando vinculada estrechamente la ciudadanía con la nacionalidad se procede a llevar a cabo un análisis sobre el tema respecto de las leyes fundamentales en México.

La nacionalidad es un vínculo establecido por el derecho interno, por lo que a cada Estado le corresponde legislar sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la misma. Las disposiciones de derecho

interno dictadas en relación con la nacionalidad son reconocidas y respetadas por los demás Estados, en tanto no afecten los tratados especiales o el uso internacional (OMEBA, 1982: 34). Los requisitos y exclusiones para la obtención y conservación de la nacionalidad, reflejan el sentimiento de pertenencia de un grupo, su facilidad o dificultad para admitir nuevos miembros en su entorno y aun la universalidad que puede permitirse respecto del otorgamiento de la protección que concede a las personas en su ámbito jurídico (SERRANO, 1968: 567).

La ciudadanía establece una relación política entre el hombre y el Estado, por lo que engendra el nacimiento de los derechos y deberes políticos (OMEBA, 1992: 1038). La vinculación entre la nacionalidad y la ciudadanía se da porque en muchos países, como es el caso de México, la nacionalidad es un presupuesto de la ciudadanía.

La Constitución gaditana regulaba la ciudadanía en los arts. 18 a 26, estableciendo la calidad de ciudadano para: *a)* Españoles cuyos ascendientes tuvieran origen, por ambas líneas, en dominios españoles y estuvieren avecindados en ellos; *b)* Naturalizados casados con española y solventes económicamente o por haber prestado servicios a la Nación; *c)* Hijos legítimos de extranjeros nacidos en España que no hubieran salido sin licencia, estuvieren avecindados a los veintiún años, con profesión, oficio o industria útil; *d)* Españoles originarios del África, con carta de ciudadano por servicios, talento o aplicación, hijos de matrimonio legítimo, de padres ingenuos, casados con mujer ingenua, y avecindados, con profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

Se prescribía la pérdida de la ciudadanía por naturalizarse en diverso país, admitir empleo de otro gobierno, sentencia con penas afflictivas o infamantes y por residir cinco años consecutivos fuera de territorio español sin comisión o licencia; el ejercicio de los derechos ciudadanos se suspendía por interdicción declarada judicialmente; por el estado de deudor quebrado o de deudor de caudales públicos; por estado de sirviente doméstico; por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido; y, por hallarse procesado criminalmente.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no reguló ni la nacionalidad ni la ciudadanía, no obstante que la Constitución de referencia exigía la calidad de ciudadano como requisito para ser diputado, presidente de la República, vicepresidente, secretario de despacho, miembro de la Corte Suprema, juez de circuito o de distrito.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se regulaba la nacionalidad y la ciudadanía; se definía como mexicanos a los nacidos en la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización; los nacidos en país extranjero, de padre mexicano por

nacimiento o naturalizado, condicionado a radicar en la República; los nacidos en la República de padre extranjero, condicionado a la presentación de solicitud, al disponer de sí y a que hubiese ingresado legalmente; los no nacidos en la República, residentes si hubiesen jurado el acta de independencia y continuaran su residencia; y quienes hubieren obtenido carta de naturalización. La ley en cuestión prescribía la calidad de ciudadanos de la República mexicana, para los nacionales, excepto los naturalizados, con una renta anual de por lo menos cien pesos de capital fijo, mobiliario, industrial o de trabajo personal honesto y útil a la sociedad; y, hubieren obtenido carta especial de ciudadanía del Congreso General.

Como derechos exclusivos de los ciudadanos mexicanos se establecían los de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular directa; y, como obligaciones particulares, entre otras, concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles y populares. La suspensión de estos derechos se imponía por la minoridad, el estado de sirviente doméstico, causa criminal, desde el mandamiento de prisión, hasta la sentencia absolutoria; incluía el no saber leer y escribir, a partir del año de 1846; la pérdida total de tales derechos se prescribía para casos de pérdida de la cualidad de mexicano; sentencia judicial por pena infamante; quiebra fraudulenta calificada; por ser deudor calificado en la administración y manejo de fondos públicos; ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir; y por estado religioso.

En las Bases Orgánicas de 1843 también se reguló lo relativo a la nacionalidad y la ciudadanía, e incluso a los habitantes se dio la calidad de mexicanos: a los nacidos en la República, previa aceptación de sus padres cuando fueren extranjeros; los nacidos fuera de ella de padre mexicano, previa aceptación del interesado; los no nacidos en la República, si se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado a su calidad de mexicanos, a los de Centroamérica que hubieren pertenecido a la Nación, se hallaran en el territorio de ésta y continuaran residiendo en él; y los naturalizados.

Para ser ciudadano se requería: ser mexicano, haber cumplido dieciocho años, siendo casado y veintiuno si no lo era, tener una renta anual de doscientos pesos por lo menos, de capital físico, industria o trabajo personal honesto, y a partir del año de 1850 saber leer y escribir; tenían derecho de votar, de ser nombrados para cargos públicos y de elección popular; se señalaban como obligaciones, el votar y desempeñar los cargos de elección popular; la suspensión de éstos procedía por estado de sirviente doméstico, por interdicción legal, por proceso criminal, por ser ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago o por tener casa de juegos prohibidos; y por no desempeñar cargos para los que hubiera sido electo. Se perdían los derechos por sentencia con pena

infamante; por quiebra declarada fraudulenta; por malversación o deuda fraudulenta de fondos públicos y por el estado religioso.

En el Acta de Reformas de 1847 se definía a los ciudadanos como los mexicanos, por nacimiento o por naturalización, con edad mínima de veinte años, modo honesto de vivir y sin condena de pena infamante; los derechos para ellos eran votar en las elecciones populares; de petición; de reunirse para discutir los negocios públicos; y pertenecer a la Guardia Nacional; se prescribía la suspensión por ser ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, por el estado religioso; por interdicción legal, por sentencia judicial que así resolviera; y, por rehusarse a servir los cargos públicos de nombramiento popular.

La Constitución de 1857 señalaba como mexicanos a los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos; los extranjeros naturalizados conforme a las leyes; los extranjeros por adquirir bienes raíces en la República o tener hijos mexicanos, siempre y cuando no manifestaran la resolución de conservar su nacionalidad. La calidad de ciudadanos de la República se le confería a los mexicanos con edad mínima de dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo eran, y que tuvieran un modo honesto de vida.

Las prerrogativas de los ciudadanos eran votar en las elecciones populares; ser votado para cargos de elección, y nombrado para cualquier empleo o comisión; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; sus obligaciones eran: votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular.

Se prescribía la pérdida de la calidad de ciudadano por haberse naturalizado en un país extranjero; servir oficialmente al gobierno de otro país o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Cuando se requiriera de ello, remitía a la ley para fijar otros casos y formas de pérdida o suspensión de los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.

La Constitución de 1917 desde su promulgación y hasta la fecha, clasifica la nacionalidad de la siguiente manera: por nacimiento o de origen y por naturalización o adquirida. Originalmente consideraba mexicanos por nacimiento a los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República, si eran hijos de padres mexicanos por nacimiento; los nacidos en la República de padres extranjeros si, dentro del año siguiente a su mayor edad, optaban por ser mexicanos y comprobaban residencia mínima de seis años; y, mexicanos por naturalización, a los hijos de padres extranjeros nacidos en el país, si optaban por ser mexicanos dentro del año de haber cumplido la mayoría de edad; los residentes en el país por cinco años consecutivos, si tuvieran modo

honesto de vida y carta de naturalización; y, a los indolatinos avecindados en la República que optaren por ser mexicanos.

En la actualidad se consideran mexicanos por nacimiento a los nacidos en el territorio nacional, en aeronaves y en buques mexicanos, así como los nacidos en el extranjero de padres naturalizados y de padres mexicanos por nacimiento nacidos en el territorio nacional, excluyendo a los hijos de padres mexicanos por nacimientos nacidos en el extranjero; y por naturalización, a quienes obtengan carta de naturalización ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, y a quienes contraigan matrimonio con mexicano o mexicana y residan o establezcan su domicilio en el país.

En materia de requisitos para la ciudadanía, de prerrogativas y de obligaciones de los ciudadanos de la República, se reproduce lo dispuesto en la Constitución de 1857, agregándose como obligación el desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Como supuestos para la suspensión de derechos ciudadanos se establecen los siguientes: la falta de cumplimiento de las obligaciones, estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, durante la extinción de una pena corporal, vagancia o ebriedad consuetudinaria declaradas, orden de aprehensión y sentencia ejecutoria que la imponga como pena.

Se incrementa como causal de pérdida de la calidad de ciudadano, el comprometerse a no observar la Constitución o leyes emanadas de ella, aunque posteriormente se elimina dicha causal; y se remite a la ley para que fije casos de pérdida y suspensión de derechos ciudadanos y su rehabilitación.

Mediante reforma publicada el 18 de enero de 1934 se incorporaron al art. 37, relativo a la privación de la ciudadanía, diversas causales de privación de la nacionalidad, posteriormente por reforma publicada el 20 de marzo de 1997, en el propio artículo se dispuso que ningún mexicano por nacimiento podría ser privado de la nacionalidad, quedando las causales de privación de la nacionalidad para aplicación exclusiva de mexicanos por naturalización.

De lo expuesto, se advierte que desde la Constitución de Cádiz se ha avanzado bastante en esta materia, ya que se excluían de la nacionalidad a las mujeres, a los esclavos y los libertos que adquirieran su libertad fuera de España, y se aplicaban dos o más criterios jurídicos para la concesión de la nacionalidad como el *jus soli* en conjunto con el *jus domicili*, el *jus sanguinis*, el de naturalización, el *jus domicili* junto con la prescripción y el de adquisición de la libertad en el reino por parte de los libertos, todo lo cual dificultaba en gran medida la adquisición de la calidad de nacional.

En las leyes fundamentales mexicanas los requisitos para la nacionalidad y para la ciudadanía han sido paulatinamente menos rigurosos, pues si bien en las Siete Leyes de 1836, todavía se tomaba el criterio del *jus sanguinis* en conjunto con el *jus domicili*; y el *jus soli* en conjunto con la solicitud de nacionalidad al cumplir la mayoría de edad. En las Bases Orgánicas de 1843 prácticamente se reiteraron los principios ya señalados, requiriendo solicitud al cumplir la mayoría de edad, sólo en caso de haber nacido en el extranjero.

En la Constitución de 1857 se eliminó la exigencia de solicitud a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero y se privilegió la naturalización para extranjeros con hijos mexicanos o por ser propietarios de bienes raíces; y en la Constitución de 1917 se eliminaron los privilegios para la naturalización por tener hijos mexicanos y por adquirir bienes en México, aunque por reforma posterior se estableció la naturalización privilegiada a cónyuges de mexicanos que residieran en México y se simplificaron los criterios del *jus soli* y *jus sanguinis*.

En cuanto a la ciudadanía, en la Constitución de Cádiz se exigían requisitos extremadamente rigurosos como el *jus sanguinis* en ambas líneas conjuntamente con el *jus domicili*; en defecto de ello, se exigía la acreditación de dos o más de los siguientes supuestos: carta especial de ciudadano otorgada por las Cortes, matrimonio con española, estricta moralidad, servicios a la patria, buena posición económica o actividades rentables.

En las Siete Leyes de 1836 se excluía de la ciudadanía a los naturalizados; se exigían ingresos mínimos de cien pesos anuales, y respecto de extranjeros, que obtuvieran carta especial de ciudadanía; en las Bases Orgánicas de 1843, también se estableció como requisito ingresos mínimos de cien pesos anuales.

En el Acta de 1847 se simplifica al señalar una edad mínima de veintiún años, un modo honesto de vida y no tener condena de pena infamante; en la Constitución de 1857 se eliminó el requisito de no tener condena y en cuanto a la edad mínima se dispuso fuera de dieciocho para los casados y veintiuno para los solteros; en la de 1917 fueron los mismos requisitos pero, por reforma publicada el 17 de octubre de 1953, se especificó que la ciudadanía se aplicaba para varones y mujeres, no siendo exclusiva de los varones. Por diversa reforma publicada el 22 de diciembre de 1989 se fijó como única edad mínima los dieciocho años.

En resumen, se advierte que en materia de nacionalidad y ciudadanía la regla general ha sido un progreso constante, eliminando requisitos, prescribiendo como mexicanos a todos los nacidos en el territorio nacional, en aeronaves y en buques nacionales; así como a los nacidos en el extranjero cuando su madre, padre o ambos sean mexicanos, excepto cuando sean hijos de mexicano o mexicana nacidos en el extran-

jero, siendo ésta una regresión que se dio por reforma publicada el 20 de marzo de 1997, pues antes de dicha reforma sólo se requería ser hijo de padre o madre mexicanos, sin distinción alguna.

Mayor avance aún se da en relación con la ciudadanía, al requerirse para acreditar tal calidad ser mexicano y mayor de dieciocho años, pues el tener un modo honesto de vida no requiere ser demostrado en razón de existir presunción legal respecto de la honestidad.

VI. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ELECCIONES FEDERALES

1. Del Poder Legislativo

Otro elemento trascendente en el derecho electoral lo es sin duda el ciudadano como candidato a un cargo político de elección popular o para la integración de alguno de los órganos de gobierno, sobre todo de los poderes Legislativo y Ejecutivo, los cuales en la historia de nuestro país han sido objeto de elección popular tanto directa como indirecta.

Al consumarse la Independencia, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos fue atribuido a la denominada Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, la cual mediante decretos de 5 de octubre y 17 de noviembre de 1821, habilitó y confirmó a todas las autoridades con el fin de legitimar sus funciones. También convocó a elecciones de ayuntamientos y de diputados del Congreso, para el 24 de diciembre de 1821 y el 28 de enero de 1822, respectivamente, tomando como sustento lo dispuesto en la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual establecía la elección popular de diputados de las Cortes en tercer grado, llevando a cabo primero elecciones en las juntas de parroquia, luego en las juntas de partido y culminaban con las relativas a las juntas de provincia.

El primer Congreso mexicano, por decreto del 21 de febrero de 1822, estableció las bases para la nueva Constitución; las autoridades que habrían de ejercer los poderes y el juramento a la regencia; posteriormente, el 19 de mayo del mismo año ratificó como Emperador a Agustín de Iturbide y unos meses después declaró nulo todo lo realizado por el emperador.

A partir de la Constitución Federal de 1824, el Congreso General ha tenido una composición bicameral, con una cámara de diputados y otra de senadores, con excepción del periodo del 5 de febrero de 1857 al 16 de septiembre de 1875, en el cual fue suprimido el senado.

La cámara de diputados siempre ha tenido la representación del pueblo y sus integrantes han sido electos popularmente, ya sea en forma

directa o indirecta. Por tal razón, la base para su elección han sido los censos de población; para la elección del primer y segundo Congresos Constituyentes, fueron utilizados los censos que habían servido a las provincias para llevar a cabo las elecciones de 1820 y 1821 para las Cortes de España. En la Constitución Federal de 1824 se dispuso formar un censo en un término de cinco años, así como su renovación posterior cada diez años, para que sirviera de base a las elecciones de diputados, lo cual sucede hasta la fecha.

A continuación, se presenta una tabla en la que se señalan las leyes fundamentales y sus reformas con la cantidad de habitantes y fracciones de dichas cantidades, requeridas para la elección de cada diputado.

<i>Ley Fundamental</i>	<i>Reforma</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Fracción</i>
Cádiz		70.000	de la mitad
Bases	17/06/1823	50.000	de la mitad
1824		80.000	de la mitad
1836		150.000	de 80.000
1843		70.000	de 35.000
1847		50.000	de 25.000
1857		40.000	de 20.000
	18/12/1901	60.000	de 20.000
1917		60.000	de 20.000
	20/08/1920	100.000	de 50.000
	30/12/1942	150.000	de 75.000
	11/08/1951	170.000	de 80.000
	20/12/1960	200.000	de 100.000
	14/02/1972	250.000	de 125.000

En la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977 se estableció una cantidad fija de trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa y de cien por el principio de representación proporcional, para lo cual se dispuso se demarcaran trescientos distritos electorales uninominales con base en el último censo nacional y hasta cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los diputados de representación proporcional. En la reforma publicada el 15 de diciembre de 1986 sólo se incrementó el número de diputados plurinominales de cien a doscientos.

En la Constitución gaditana de 1812 y en las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, la regla para la renovación de los miembros

de la cámara de diputados era la totalidad cada dos años. En reforma publicada el 29 de abril de 1933 se dispuso la renovación total cada tres años, lo cual prevalece hasta la fecha. En las constituciones centralistas de 1836 y 1843 la regla fue la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados por mitad cada dos años; eligiendo en una ocasión los correspondientes a la mitad de los departamentos y en la siguiente, la otra mitad; dejando a la ley ordinaria la determinación de la fecha, la forma y las calidades de los electores.

El origen en México del senado se dio con la Constitución Federal de 1824, a semejanza de la de los Estados Unidos de América, se estableció su renovación por mitad cada dos años, para lo cual los senadores nombrados en la primera elección en segundo lugar cesarían al concluir el primer bienio y en lo sucesivo se sustituiría a los más antiguos.

Las Siete Leyes de 1836 dispusieron que el senado se compusiera de veinticuatro individuos y su renovación se diera en una tercera parte cada dos años. Asimismo, para la elección de senadores se debían de elegir sendas listas con un número de individuos igual al de vacantes, elaboradas por la Cámara de Diputados, por el gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia, a pluralidad absoluta de votos, para luego remitir cada una de éstas sus listas de candidatos a las Juntas Departamentales para que a su vez llevaran a cabo la elección de acuerdo a la cantidad de vacantes y finalmente se enviaran al Supremo Poder Conservador para su calificación.

Las Bases Orgánicas de 1843 dispusieron la integración del senado con sesenta y tres miembros, dos tercios se elegían por las Asambleas Departamentales y el otro por la Cámara de Diputados, el Presidente y la Suprema Corte. Su renovación era en un tercio cada dos años.

En la Constitución Política de 1857 se excluyó la Cámara de Senadores y la vicepresidencia de la República, hasta la reforma publicada el 16 de septiembre de 1875, fueron restituidos nuevamente y con ello se reimplantó el sistema bicameral. Esta reforma dispuso la elección de dos senadores por cada entidad federativa, así como que al elegir presidente de la República, se eligiera también un vicepresidente, el cual sería el presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, excepto en caso de empate.

La Constitución Política de 1917 continuó dando al senado la representación de las entidades federativas, facultando a las asambleas legislativas de cada entidad federativa para el nombramiento directo de dos senadores, los cuales debían de renovarse por mitad cada cuatro años; tal situación cambió con la reforma publicada el 29 de abril de 1933, al establecer la elección en forma directa y su renovación total cada seis años.

Con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 se instituyeron senadores de representación proporcional en número de treinta y dos, desnaturalizándose el principio de representación equitativa de las entidades federativas por el Senado, en una tercera parte de su composición; el 3 de septiembre de 1993 se publicó otra reforma elevando a tres los senadores a elegir por cada entidad federativa, dos de elección de mayoría relativa para el partido que obtuviera la mayoría de votos en cada entidad y uno para el partido que obtuviera la primera minoría por cada entidad, manteniendo los treinta y dos de representación proporcional, con lo cual disminuyó a una cuarta parte la cantidad de senadores que no representan equitativamente a las entidades federativas.

2. Del Poder Ejecutivo

Asumida la Independencia, se estableció como gobierno de transición la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, sustentándose en el acuerdo político conocido como «Tratados de Córdoba», suscrito el 24 de agosto de 1821 en Córdoba, Veracruz; posteriormente, el 19 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide fue investido como emperador por el Congreso Constituyente, cinco meses después Iturbide disolvió el Congreso, el cual restauró el 4 de marzo de 1823, y una vez reunido éste declaró cesado al Poder Ejecutivo existente desde la fecha de su coronación y nombró a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, para integrar el Supremo Poder Ejecutivo.

En las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, se depositó al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 prescribió el 1.º de abril como fecha de inicio de funciones del presidente y del vicepresidente, y su reemplazo en igual fecha cada cuatro años. La Constitución de 1857 cambió la fecha y señaló el 1 de diciembre de cada cuatro años para el inicio del ejercicio del presidente. La Constitución de 1917, en su art. 83, reprodujo lo previsto en su antecesora, adicionando la prohibición respecto de la reelección del presidente.

Mediante reforma publicada el 22 de enero de 1927 se eliminó la prohibición de reelección del presidente, permitiéndose sólo por un periodo pero no inmediato. Por reforma publicada el 24 de enero de 1928 se extendió el periodo a seis años y se volvió a prohibir la reelección para quienes hubieren sido electos popularmente y señaló restricción para la reelección inmediata en algunos casos para presidentes no electos popularmente. El 29 de abril de 1933 se reformó el art. 83 para

prohibir en forma absoluta la reelección de cualquiera que hubiera ocupado el cargo de presidente bajo cualquier denominación.

Los temas de la suplencia y la sustitución del titular del Poder Ejecutivo se consideran de especial importancia por tener éste las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno, razón por la cual se realiza un estudio al respecto. En la Constitución de 1824 se indicaba que, en caso de impedimento temporal del presidente, recaerían todas sus facultades y prerrogativas en el vicepresidente, y por impedimento de ambos, si la Cámara de Diputados estaba en sesiones, se nombraría un interino; de no ser así, el Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos.

La Constitución Federal 1843 dispuso que, en caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el Congreso y en sus recesos, el Consejo de Gobierno, proveyera respectivamente a una suplencia transitoria y enseguida se dispondría respecto de la elección.

En el acta de reforma de 1847 se derogan los artículos de la Constitución relativos al cargo de vicepresidente de la República, disponiendo que fuese cubierta la falta temporal del presidente por los medios establecidos en la misma, para el caso de faltar ambos funcionarios.

La Constitución Política de 1857 disponía que, en las faltas temporales y en la absoluta del presidente de la República, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, mientras se presentaba el nuevamente electo, el cual ejercería sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

Por reforma publicada el 3 de octubre de 1882 se dispuso que, en las faltas temporales y en la absoluta del presidente, entraría quien hubiera desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o la Comisión Permanente. La reforma publicada el 24 de abril de 1896 determinó que en las faltas absolutas, excepto renuncia, y en las temporales, excepto licencia, se encargaría desde luego del Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación; y, en faltas temporales, el Congreso nombraría un presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de falta absoluta.

Con la Constitución vigente, respecto a faltas temporales, si el Congreso General está en sesiones, éste nombra un presidente interino por el tiempo requerido; si no está en sesiones, la Comisión Permanente nombrará interino si la falta no excede de treinta días. En caso de exceder de ese tiempo, nombrará provisional y convocará al Congreso para que éste nombre interino.

En caso de falta absoluta se establecen diversas variables: si el Congreso está en sesiones y la falta se da dentro de los primeros dos años

del sexenio, el Congreso nombra interino y se convoca a elecciones; si se da en los últimos cuatro años del sexenio, el Congreso nombra sustituto el cual terminará el periodo; si el Congreso no está en sesiones en ambos supuestos, la Comisión Permanente debe nombrar un presidente provisional y convocar al Congreso de la Unión a sesión extraordinaria para que realice lo que corresponda conforme a lo ya señalado.

3. De la organización de elecciones

Como puede advertirse de lo hasta aquí expuesto, la organización de las elecciones federales estuvo a cargo de las entidades federativas hasta el año de 1990, en que se facultó constitucionalmente a entidades federales para ello; la carencia de facultades expresas, en contravención a lo prescrito por el art. 124 de la Constitución General de la República, el legislador federal expidió diversas leyes electorales, entre las cuales está la Ley Federal Electoral, publicada el 7 de enero de 1946, en que se creó la Comisión Federal Electoral.

Con el fin de tener una idea amplia de las reformas constitucionales que se han dado en materia electoral y el contenido de las mismas, a continuación se realiza una síntesis de dichas reformas.

La primer reforma constitucional en materia electoral fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963, modificando los arts. 54 y 63 de la Constitución, para incorporar el sistema de diputados de partidos. Con dichas reformas los partidos que obtuvieran el 2,5 por 100 de la votación se les asignaban cinco diputados por este principio y uno por cada 0,5 por 100, adicional hasta un máximo de veinte.

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1972, se modificaron los arts. 52, 54, 55 y 58, disponiendo reducir a 1,5 por 100 la votación necesaria para la asignación de cinco diputados de partidos e incrementar uno por cada 0,5 por 100 adicional hasta un máximo de veinticinco, por partido político. Asimismo, se redujo la edad mínima para ocupar los cargos de senadores y diputados de treinta y cinco y veinticinco años, a treinta y veintiún años, respectivamente.

Por reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, el art. 41 de la Constitución fue adicionado con cinco párrafos para regular diversos aspectos de los partidos políticos. Una segunda reforma al art. 41 se publicó el 6 de abril de 1990; con ella se agregaron seis párrafos, creando un organismo público encargado de organizar las elecciones: Instituto Federal Electoral (IFE), así como un Tribunal Electoral de carácter administrativo, para que resolviera las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones emitidos por organizaciones o funcionarios del

IFE; regulando la integración y funcionamiento de ambas instituciones y estableciendo un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

La tercera reforma fue publicada el 3 de septiembre de 1993, donde se realizaron diversas modificaciones en el orden de los párrafos y se adicionaron nueve párrafos sobre lo siguiente: financiamiento público de los partidos políticos, campañas electorales; nueva integración, funcionamiento y denominación para el Tribunal Federal Electoral; procedimiento y autoridades para nombrar a consejeros del IFE y funcionarios del Tribunal. La cuarta reforma se publica el 19 de abril de 1994, en ella sólo se modifican cuatro párrafos.

La quinta reforma es publicada el 22 de agosto de 1996, en ésta se realiza una restructuración de todas las adiciones que en materia electoral se habían llevado a cabo hasta esa fecha.

La última reforma se publicó el 13 de noviembre de 2007, modificando los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el art. 134 y derogó un párrafo del art. 97.

Básicamente se concretó a dar una respuesta represiva a una serie de abusos cometidos por autoridades, medios de comunicación y particulares durante el proceso electoral del 2006, evidenciados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver las impugnaciones promovidas en contra de la elección de presidente de la República en ese año.

En efecto, las referidas resoluciones corroboraron gran cantidad de irregularidades atribuidas a diversas autoridades, principalmente al presidente de la República, así como por órganos del IFE y de organizaciones empresariales, a quienes se les imputó acciones y omisiones ilegales tendentes, por una parte, a favorecer al candidato que en las resoluciones se consideró había obtenido el mayor número de votos, y por otra, a perjudicar al candidato considerado en dichas resoluciones, en segundo lugar en el cómputo de votos. Lo anterior, se agravó al haber una diferencia entre las votaciones de tales candidatos menor al 0,6 por 100; no obstante esto, la resolución de referencia confirmó al ganador por considerar que las irregularidades comprobadas no habían sido determinantes para el resultado de la elección.

VII. CONCLUSIONES

Primera. El estudio de la relación soberanía-sujeción permite advertir y tener presentes varios de los puntos básicos de todo sistema jurídico político, entre otros, los siguientes: el titular y el detentador del poder soberano de un Estado, es exclusivamente el pueblo en unidad; la

unidad del pueblo se genera con lo resuelto en convenciones políticas fundamentales relativas a la constitución, independencia, autonomía y autodeterminación de un pueblo. El poder soberano en esencia es constituyente, generador de poderes constituidos a los cuales, en esencia, se les atribuyen deberes y sólo las facultades estrictamente necesarias para cumplir dichos deberes. Ningún poder constituido puede ejercitar la soberanía, ni tener más facultades que las expresamente conferidas por la ley.

Segunda. Las leyes fundamentales que han estado vigentes en México, han establecido disposiciones tendentes a controlar el ejercicio del poder de las autoridades constituidas, las cuales en materia electoral han resultado ineficaces y sus contraventores impunes, el Congreso de la Unión ha legislado durante mucho tiempo en materia de organización de elecciones, sin tener facultades constitucionales expresas para ello, con la complacencia de los gobiernos locales, lo que ha traído como consecuencia que el Instituto Federal Electoral tenga un control total sobre la organización de las elecciones federales y amenace seriamente con tomar el control de las locales.

Tercera. Las leyes fundamentales ordinariamente han regulado las definiciones de nacionalidad y ciudadanía; los deberes y derechos de nacionales y ciudadanos; las causales de privación de la nacionalidad y de la ciudadanía así como los supuestos de suspensión de los derechos ciudadanos, aunque en forma asistemática y casuística, baste decir que desde la Constitución de 1857, se dispuso remitir al legislador ordinario una cuestión trascendente como lo es la rehabilitación en casos de privación de la nacionalidad y de ciudadanía así como de la suspensión de derechos ciudadanos, sin que hasta la fecha se haya dado solución alguna a tal problemática.

Cuarta. Las primeras leyes fundamentales establecían con todo detalle los requisitos para ser elector, las autoridades electorales, los procedimientos para las elecciones y medios de impugnación, todo lo cual había sido paulatinamente eliminado y reservado a la legislación ordinaria, con lo que se había perdido certidumbre e importancia de aspectos fundamentales en materia electoral. Con las reformas realizada a partir del año de 1990, se volvieron a introducir algunos de los temas referidos, pero en forma desordenada, con excesivos tecnicismos y reglamentación, que los hace incompresibles para los ciudadanos, por lo que urge una sistematización que simplifique, ordene, califique y haga compresible los principios constitucionales en materia electoral.

Quinta. El insaciable afán centralizador de las autoridades federales y la abyecta condescendencia de las legislaturas locales han propiciado que las facultades que en materia electoral tuvieran las entidades federativas ahora las tenga la federación, sin beneficios visibles

para la ciudadanía, por lo que se considera necesaria una investigación profunda que valore si tal centralización ha sido benéfica o no para la sociedad en general, haciendo a un lado la mercadotecnia política que nos pretende hacer creer que el centralismo es la panacea para todos los problemas sociales, cuando la experiencia histórica nos demuestra que toda concentración de poder es altamente nociva en cualquier comunidad política.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- (1987), *Enciclopedia de México*, t. III de XIV (S. d. 1038 de 107. Pública, Ed.).
- (1992), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. II de XXXIV. Buenos Aires, Driskill.
- BOBBIO, N. (1994), *Estado, gobierno y sociedad* [J. F. Fernández Santillán, (trad.)], México, Fondo de Cultura Económica.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2006), *Derechos del Pueblo Mexicano*, 65-122, t. II de XXV (UNAM, & C. d. México, Edits.) Mexico, D. F.
- ESPAÑOLA, R. A. (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, II, 22.^a ed., España, Espasa Calpe.
- GUTIÉRREZ DE VELAZCO, M. (1978), *Historia de las constituciones mexicanas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- HELLER, H. (1995), *La soberanía*, 2.^a ed. [UNAM, Ed., & M. De la Cueva, (trad.)], México, Fondo de Cultura Económica.
- RAMÍREZ, F. T. (1978), *Leyes fundamentales de México 1808-1978*, 8.^a ed. [F. Tena Ramírez (recopilador)], México, Porrúa.
- ROSAS, A., & VILLALPANDO (2001), *Los presidentes de México*, México, Planeta.
- ROUSSEAU, J. J. (1983), *El Contrato Social* (E. Azcoaga (trad.)), Madrid, Sarpe.
- TENA RAMÍREZ, F. (1978), *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, 8.^a ed., México, Porrúa.

Electrónicas

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2010), *CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 3 de junio de 2010, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2004), *Sobre Estados Unidos*. Recuperado el 27 de mayo de 2010, de la Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas: http://www.america.gov/esp/media/pdf/books/constitution_sp.pdf#popup.
- DUBLAN, M., & LOZANO, J. M. (s.f.), *Legislación Mexicana, Dublán y Lozano*. Recuperado el 30 de mayo de 2010, de *Leyes Mexicanas 1687-1866*: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>.
- SERRANO MIGALLÓN, F. (s.f.), *El concepto de nacionalidad en las constituciones Mexicanas*. Recuperado el 25 de mayo de 2010, de [bibliojuridica.org: http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/26.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/26.pdf).

CAPÍTULO SEGUNDO

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Claudia Verónica GÓMEZ VARELA
Rafael DE LA CRUZ RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTUALIZACIÓN.—III. FORMA DE GOBIERNO.—1. República Federal.—2. Democracia representativa.—IV. SUJETOS.—1. Gobernados.—A. Ciudadanos.—B. Partidos Políticos.—2. Autoridades.—A. Instituto Federal Electoral.—B. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—C. Suprema Corte de Justicia de la Nación.—V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL.—1. Del Sufragio.—2. De la Filiación.—3. Del tipo de elecciones.—4. Rectores de la organización de las elecciones.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

«Una constitución es un complejo normativo de naturaleza suprema y fundamental. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar un Estado; ellas regulan el uso del poder, garantizan el respeto de las libertades y permiten el ejercicio de derechos; son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables» (NAVA, 2008).

Conforme a lo anterior, una Constitución, como ley fundamental que organiza un Estado, debe contener las cuestiones más básicas, como la forma de Estado y de gobierno que adoptará, así como los principios básicos para llevar a cabo la renovación de los poderes y asegurar la

participación ciudadana, es así, que a lo largo de nuestra Constitución, aunque de forma dispersa, se encuentran las bases constitucionales en materia electoral en México.

Para comprender estas bases es importante conocer varios aspectos, entre ellos, la forma, tanto de Estado como de gobierno, pues de éstas deriva quién o quiénes ejercerán el poder y de qué forma. Definido lo anterior, es necesario establecer a quiénes van dirigidas (sujetos) y los lineamientos o principios a que se tienen que ajustar dichos sujetos, motivo por el cual, este ensayo se desarrollara tomando esa estructura.

II. CONCEPTUALIZACIÓN

La palabra *base* se define por la Real Academia de la Lengua Española, como «Fundamento o apoyo principal de algo» (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, s.f.), por lo que en la elaboración de este trabajo se entenderá como Bases Constitucionales del Derecho Electoral Mexicano, los fundamentos constitucionales del derecho electoral que comprenden, entre otros, lo relativo a la forma de gobierno, a los sujetos (ciudadanos y partidos políticos), a las autoridades competentes para organizar y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes de la materia (Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación), así como el objeto del derecho electoral que es la organización de las elecciones para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que abarca la regulación de las actividades y procedimientos electorales, impugnaciones de actos, resoluciones y leyes electorales, así como sanciones por violaciones a estas leyes y a los principios constitucionales respectivos.

III. FORMA DE GOBIERNO

Dependiendo del tipo de gobierno que se instaure en una Nación, será cómo se determina el tipo de derecho electoral aplicable, la forma de organizar las elecciones, los sujetos activos y pasivos de éstas, los requisitos de elegibilidad de candidatos a cargos de elección popular, autoridades, periodos, procedimientos, prohibiciones, suplencias, sustituciones, etcétera. En la actualidad, el art. 40 de nuestra Constitución establece la forma de gobierno que adopta el pueblo mexicano, señalando al respecto: «Es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal...». De ello se advierten dos tipos de gobierno: el primero, República Federal y el segundo, democracia representativa o indirecta.

1. República Federal

La palabra República tiene su raíz en el latín *res publica* que significa cosa pública. «La república apareció allí [en Roma] en oposición intencional a la monarquía; es más, en la conciencia de sus fundadores era simplemente no monarquía» (JELLINEK, 1997: 424).

En este tenor, desde su nacimiento en Roma hasta la obra de Maquiavelo en el siglo xv, donde señala que «todas las formas de gobierno y todos los territorios en los que han sido dominados los hombres han ejercido su autoridad por medio de una república o un principado» (1983: 29), la república se contrapone a la monarquía, al existir la posibilidad de elegir a los gobernantes en lugar de que éstos lleguen al poder por herencia o derecho de sangre; se da el imperio de la ley y la igualdad de las personas ante aquélla, en oposición a que se ejecute la voluntad, arbitraria o no, de un monarca.

Respecto de la república, Kelsen señala lo siguiente: «Cuando el poder pertenece a varios individuos, la Constitución se llama republicana. La república es una aristocracia o una democracia, según que el soberano poder pertenezca a una minoría o a una mayoría del pueblo» (KELSEN, 1958: 336).

Consolidado México como una república en 1824, ha prevalecido el carácter de república federal de ésta sobre el de república centralista que estuvo vigente en la década que va de 1837 a 1847 (bajo la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de junio de 1843), incluso la Constitución de 1857, tuvo una vigencia compartida, durante poco más de dos años con la monarquía constitucional que pretendió llevar a cabo Maximiliano de Habsburgo con el apoyo de la Iglesia Católica y los conservadores mexicanos, monarquía que no fructificó porque el pueblo apoyó a los republicanos y los grupos conservadores retiraron el soporte a Maximiliano tras ratificar éste las Leyes de Reforma.

Hoy en día, esta incompatibilidad entre república y monarquía se reduce cada vez más, pues existe lo que se llama *monarquía parlamentaria-presidencialista*, como es el caso de España.

En cuanto a su organización y división territorial, está compuesta de diversos Estados pero con soberanía única, por lo que se dice que es un Estado Federal, del cual, se citan las características:

«Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.

Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación

con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

Una soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.

La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo» (PÉREZ, 1979: 463).

2. Democracia representativa

La palabra democracia tiene su raíz etimológica en los términos griegos *demos* y *kratos*, que significan pueblo y poder, es decir, refiere al poder del pueblo, entendiéndose con ello las convenciones sociopolíticas del pueblo para resolver la problemática de la comunidad política. La democracia se ha clasificado en directa e indirecta o representativa, siendo esta última la aplicable en el caso mexicano.

Sobre la democracia Jellinek, señala lo siguiente:

«La república democrática descansa sobre el carácter de la comunidad del pueblo como órgano supremo del Estado, esto es, sobre la participación de todos los nacidos (...) en la soberanía del Estado. En ella la voluntad dominante debe nacer solamente, y de un modo fundamental, de la comunidad de los miembros del pueblo. No obstante, quedan excluidos los incapaces y casi siempre las mujeres. Además, hay otras razones de exclusión que son causa de que, realmente, sólo un número insignificante de los miembros del pueblo sean jurídicamente los que forman la voluntad del Estado. Por otra parte, donde no existe ningún deber de participar en el ejercicio del poder supremo que es lo general, esta minoría se hace aún más insignificante en la realidad (JELLINEK, 1997: 426).

En otras palabras, Jellinek expresa que la soberanía recae sobre absolutamente todos los integrantes de un pueblo, pero el número de personas que participan en el gobierno democrático se reduce, ya que el ejercicio de éste queda en manos solamente de quienes se considera

cumplen con los requisitos para tener la calidad de ciudadanos y en cantidad diversa para cada elección según el cargo de que se trate, reduciéndose aún más cuando no existe la obligación formal de participar o una sanción efectiva para el caso de no cumplir con dicha obligación, tal y como sucede en México. Lo anterior aunado a la desconfianza que existe por parte del electorado hacia las instituciones encargadas de organizar la elección y los partidos políticos, arrojan como resultado un alto porcentaje de abstencionismo.

No se puede hablar de democracia sin tener en cuenta la representación, son conceptos que van ligados, y si bien los teóricos clasifican la democracia en directa e indirecta o representativa, e históricamente refieren que la democracia directa se dio en pueblos como en el romano o griego, argumentando que en éstos las decisiones más importantes se toman por asambleas populares, lo cierto es que dichas asambleas se integraban sólo por los jefes de familia, excluyendo los demás integrantes de la familia, una gran cantidad de sirvientes y un número mayor de esclavos, lo cual, conforme los parámetros actuales, de ninguna forma se podría considerar como democracia directa al gobierno practicado por tales pueblos.

La realidad hace patente que la única forma que puede darse en un Estado contemporáneo es la democracia indirecta o representativa, ya que la gran mayoría de los Estados cuenta con millones de habitantes, lo cual imposibilita la consulta directa a todo pueblo para la toma de decisiones, en este tenor, la democracia como «inmediatez de una relación directa, cara a cara entre verdaderos participantes» (SARTORI, 1993: 78) es una ficción desde su nacimiento.

Abundando al respecto, se cita lo siguiente:

«La relación entre ambos principios [democracia y representación] es directa; la democracia exige la existencia del sistema representativo, pues el pueblo, objeto de la actividad del Estado y al mismo tiempo sujeto del poder público, tiene que personificarse en un proceso jurídico de representación, que no es la idea que el Derecho privado nos facilita, a efectos de poder realizar la actividad reguladora de conductas que la existencia del Estado supone.

Sin él [régimen representativo] la democracia no puede existir pues el poder, que es la esencia del Estado, debe ser atribuido a sujetos, pero ese ejercicio encuentra su origen y por ello su legitimidad, en todo el pueblo, que al ser objeto del orden estatal tiene que ser necesariamente sujeto de su creación. ¿De qué manera se asegura que el pueblo sea el sujeto creador del orden jurídico, que es el querer de la democracia? A través del sistema representativo, pues es el único que permite realizar ese complejo proceso que hemos esbozado» (DRISKILL, 1979: 601).

El texto entre corchetes fue añadido por el autor de este ensayo.

De lo anterior se desprende que el pueblo en su dualidad de detentador y destinatario del poder, asume el rol detentador del poder cuando se unifica al someterse la mayoría a principios fundamentales establecidos en convenciones políticas, y funge como destinatario, cuando la mayoría, como parte de una sociedad, se somete a lo establecido en las convenciones políticas fundamentales.

IV. SUJETOS

Siendo objeto central de estudio las bases constitucionales en materia electoral, se considera de especial importancia referir la regulación que hace la Carta Magna en relación con uno de los conceptos fundamentales del Derecho y la política, como son los sujetos en materia electoral, aquellos que, por considerarlo pertinente y para un mejor estudio, se clasifican en gobernados y gobernantes o autoridades.

1. Gobernados

En materia electoral, los sujetos de mayor trascendencia son los ciudadanos y los partidos políticos, por esta razón se iniciará con el estudio de ellos desde el punto de vista doctrinal y constitucional.

A. Ciudadanos

La palabra ciudadano tiene su raíz etimológica en la palabra ciudad, del latín *civitas*, esto debido a que en la Antigüedad, la unidad política más importante era la ciudad, por lo cual para denominar a los miembros de una comunidad política se utilizaba el termino ciudadano. Esto cambió con el transcurso de la historia y la unidad política más importante pasó a ser el Estado-Nación, continuando el uso de la palabra ciudadano para identificar a los miembros de una comunidad política.

En palabras de Burgoa, la ciudadanía «es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado» (BURGOA, 2003: 144).

En una república representativa como lo es México, el ciudadano es el sujeto más importante de todos, y si éste careciera de la potestad de elegir a sus representantes, toda la cuestión electoral, tendente a garantizar la democracia, carecería de sentido.

La ciudadanía y los derechos políticos son términos que se encuentran estrechamente ligados, ya que «dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación de la voluntad del Estado» (KELSEN, 1958:

279); lo cual se reserva exclusivamente para los nacionales que poseen la calidad de ciudadanos.

La ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad, pues todos los ciudadanos son nacionales, pero no todos los nacionales son ciudadanos. Por lo anterior, es ciudadano quien envistiendo la calidad de nacional, cumple los requisitos establecidos por el art. 34 Constitucional, a saber, ser mexicano, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. Los requisitos de la nacionalidad y de la edad no representan ningún problema para su comprensión, ni para su comprobación, pues la nacionalidad es ampliamente definida en el art. 30 Constitucional y la edad no requiere de mayor explicación en cuanto a que la prueba para la acreditación de ambos ordinariamente es suficiente con un acta de nacimiento y una identificación oficial con fotografía.

Caso distinto resulta la definición y acreditación del «modo honesto de vivir» por no contar con definición legal ni precepto que prescriba cómo llevar a cabo su acreditación. Dicha problemática ha provocado la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2002: 22-23), la cual ha emitido jurisprudencias para dilucidar lo que se debe entender al respecto, para lo cual, se transcribe a continuación:

CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.—El concepto de «modo honesto de vivir» ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El «modo honesto de vivir», es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de «buenas costumbres», «buena fe», que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: «vivir honestamente». En ese orden de ideas, la locución «un modo honesto de vivir», se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir «buen mexicano», y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.

La segunda jurisprudencia se refiere a la carga y calidad de la prueba para acreditar que no se cumple con el modo honesto de vida (TEPJF, 2002: 21-22):

MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL.—El requisito de tener «modo honesto de vivir», para los efectos de la elegibilidad, constituye una presunción *juris tantum*, pues mientras no se demuestre lo contrario se presume su cumplimiento. Por tanto, para desvirtuarla, es al accionante al que corresponde la carga procesal de acreditar que el candidato cuyo registro impugnó, no tiene «un modo honesto de vivir» ya que quien goza de una presunción a su favor no tiene que probar, en tanto que, quien se pronuncia contra la misma debe acreditar su dicho, con datos objetivos que denoten que el candidato cuestionado carece de las cualidades antes mencionadas.

Como se advierte de las jurisprudencias que han quedado reproducidas, el modo honesto de vida implica tener un comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano, lo cual resulta prácticamente imposible probar. Por esta razón y por vivir en una sociedad cuyas relaciones sociales se sustentan en la buena fe, se establece la presunción *juris tantum*, de que todo ciudadano tiene un modo honesto de vida y como las presunciones jurídicas se tienen como ciertas salvo prueba en contrario, corresponderá a quien afirme que una persona no tiene un modo honesto de vida, probar dicha afirmación para desvirtuar la presunción que el indiciado tiene a su favor.

En su art. 35, la máxima norma prevé como prerrogativas de los ciudadanos: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Las obligaciones de los ciudadanos están prescritas en el art. 36 de nuestra Constitución, el cual dentro de aquéllas enlista el votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

De los párrafos anteriores se desprende que es un privilegio de los ciudadanos tomar parte en la vida política del país, eligiendo a sus gobernantes o postulándose para ser uno de ellos, y es tanto un privilegio así como una obligación, el elegir a quien lo representará por medio del sufragio, aunque esta obligación posee un carácter moral más que jurídico, pues hasta el día de hoy, no se encuentra reglamentado el proceso de persecución y ejecución de la sanción para quienes son omisos en la realización de esta conducta.

B. *Partidos Políticos*

Otro sujeto, aunque mucho más complejo, tanto por su función como por su aceptación, son los partidos políticos, los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, siempre y cuando cumplan con los requisitos prescritos por la Constitución para obtener su registro.

La Constitución, en el párrafo segundo, fracción I, del art. 41, los define como entidades de interés público, por lo cual, su función, actividades y vigilancia compete a todos los mexicanos y no solamente a los ciudadanos afiliados a éstos en ejercicio de su derecho de asociación.

El hablar de interés público, implica necesariamente la presencia del Estado de alguna forma, en este caso, por medio de la legislación, se determinan las atribuciones y obligaciones de los partidos políticos y se les dota de recursos públicos para la realización de sus actividades y persecución de su fin, que es conseguir el voto, tal y como lo plantea el mismo art. 41 al señalar que: «Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público».

Lo anterior, junto con la validación de la Suprema Corte de prohibir las candidaturas independientes en el 2007, ha dado lugar a que de alguna forma se consolide *de jure* la partidocracia en México.

Respecto de la partidocracia, se transcribe lo siguiente:

«El término apareció en la Europa de la última posguerra para designar la presencia decisoria de los partidos en la vida política, en que prácticamente asumieron el monopolio de la actividad pública europea durante el proceso de la reconstrucción democrática después de la caída del fascismo.

Partidocracia es, etimológicamente, el gobierno, el poder o la influencia de los partidos políticos. El neologismo, aún no reconocido por la Academia de la Lengua, se ha formado de las voces de partido, del latín *partire*, que significa dividir algo, y del griego *krateia*; “poder” o “gobierno”. Es el gobierno, el poder, la fuerza o la influencia de los partidos políticos en un país. Se designa con esta palabra al régimen en el cual los partidos son los que toman las más importantes decisiones de la vida política del Estado, desde el lanzamiento de los cargos electivos, hasta el control de los elegidos y el sometimiento de ellos a la disciplina partidista en el ejercicio de sus funciones» (BORJA, 1997: 762).

Lo ideal sería que los partidos políticos funcionaran como entidades concentradoras de ciudadanos que compartieran ideas políticas y que de esta forma pudieran identificarse objetivos comunes y la forma de apoyarse mutuamente. En este tenor de ideas Duverger refiere:

«Los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible» (DUVERGER, 1978: 89).

De la anterior transcripción se aprecia que, aun siendo criticados, los partidos políticos se consideraban indispensables, pero con el transcurso del tiempo se les dotó de tal importancia. El mismo Duverger, en una obra posterior, comenta que con la introducción de los partidos políticos «se pierde el diálogo directo entre el elector y el elegido, introduciéndose entre ellos un tercero, el partido político» (DUVERGER, 1994: 378), el cual, modifica la naturaleza de la relación, pues en algunos países, entre ellos México, los partidos gozan de un monopolio, siendo únicamente éstos quienes pueden postular candidatos, por tanto, antes de ser escogidos por sus electores, el candidato al puesto de elección popular es escogido por un partido, dejando a los electores, nada más la ratificación de esta selección.

Retomando el contenido constitucional, en la fracción II del mismo artículo, se habla del financiamiento para los partidos políticos, dejando a la ley que los recursos se distribuyen de forma equitativa, estableciendo para esto las fórmulas para la repartición del financiamiento en los años en los que se eligen Poderes de la Unión y en los que no. Prevé el límite máximo de las aportaciones de los simpatizantes y deja a la ley establecer el procedimiento de liquidación para los partidos que pierden el registro.

En su fracción III, modificada con la reforma constitucional de 2007, se consagra el uso de la comunicación social para los partidos políticos, facultando al Instituto Federal Electoral (IFE) como única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión. Indica la forma cómo será administrado dicho tiempo a los partidos políticos durante las precampañas y las campañas. También prohíbe a los partidos la contratación de tiempo de radio y televisión, haciéndose extensiva la prohibición a las personas cuando el tiempo contratado se destine a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior deberá ser aplicado también en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal, de acuerdo a sus legislaciones.

Señala que la propaganda política deberá abstenerse de denigrar instituciones, partidos o reformas, y que durante el tiempo en que haya campaña electoral deberá suspenderse toda propaganda gubernamental,

exceptuando a las autoridades electorales, de servicios educativos y de salud. La infracción de lo anterior será sancionable por el IFE con cancelación de transmisiones, concesiones y permisos.

La fracción IV prevé la duración de las campañas electorales, siendo de noventa días para las elecciones donde se elijan presidente, senadores y diputados, mientras que será de sesenta cuando solo se elijan diputados. Las precampañas no excederán de dos terceras partes de lo que dura la campaña. Deja a la ley secundaria establecer las sanciones para el incumplimiento de lo anterior, así como la regulación de los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular y las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

2. Autoridades

A. *Instituto Federal Electoral*

Previsto en la fracción V, del art. 41 Constitucional, el Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, máxima autoridad en la materia y que cumple con la función estatal de organizar las elecciones federales.

Nace con la reforma constitucional de 1990, en la que por primera vez se establece la organización de las elecciones como una función del Estado, ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de los partidos políticos y ciudadanos, a través de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio; y si bien anterior a esto, el último párrafo del art. 60, en la reforma de 1986, establecía: «Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función...», como se encontraba prevista, la organización de las elecciones era una cuestión meramente administrativa.

Con la reforma de 1994, se confiere a un organismo público y autónomo la atribución directa de organizar las elecciones, el cual se integrará con representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, contando con la participación de partidos políticos y ciudadanos.

Es con la reforma de 1996, cuando se fortalece al Instituto Federal Electoral, se descarta representación del Ejecutivo en la participación de este organismo autónomo y se modifica para hacer a los partidos políticos no sólo participantes, sino integrantes del Instituto.

En palabras de Covarrubias Dueñas, la evolución del IFE se dio de la siguiente forma:

«Viene de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la Comisión Federal Electoral y ahora el Instituto Federal Electoral, el cual es despojado de la presencia del Poder Ejecutivo, de manera directa y después del secretario de Gobernación; en forma posterior, pasa a la esfera del Legislativo, de manera inicial, los diputados determinaron su integración a través de los consejeros ciudadanos y a partir de 1996 (22 de agosto), tal como ahora se denominan, consejeros electorales» (COVARRUBIAS, 2008: 42).

El Consejo General es su máxima autoridad, integrado por un consejero presidente, que durará en su cargo seis años, teniendo la posibilidad de reelección por un periodo más, y ocho consejeros, quienes ejercerán durante nueve años sin posibilidad de reelección. Los anteriores, tienen voz y voto en las decisiones y son elegidos por al menos dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Asimismo, son integrantes del Consejo, con derecho a voz pero sin voto, los representantes del Poder Legislativo, que serán propuestos por los grupos parlamentarios y habrá un consejero por cada grupo; los representantes de los partidos y un secretario Ejecutivo, quien será nombrado, a propuesta del presidente, con la aprobación de dos terceras partes de los consejeros.

El IFE tiene a su cargo la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Recae en el IFE la obligación de organizar los procesos electorales locales de las entidades federativas, siempre y cuando medie solicitud de éstas y se llegue a un convenio conforme a la legislación aplicable.

También es el encargado, según el art. 60 de nuestra Carta Magna, de declarar la validez de la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional y la asignación de senadores por primera minoría.

B. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Previsto por el art. 99 de la Constitución, el Tribunal Electoral es un órgano del Poder Judicial de la Federación especializado en materia electoral, esta especialización no lo hace caer en el supuesto establecido

por el art. 13 Constitucional, relativo a los tribunales especiales, por referirse dicho precepto a tribunales creados por encargo o comisión para resolver sobre alguna situación o persona específica.

La Constitución expresamente no lo define como un órgano autónomo, sin embargo, esto se infiere por dos razones, la primera es que sus resoluciones son definitivas e inatacables, no estando las mismas sujetas a revisión alguna; del mismo modo, se le otorgan relevantes atribuciones jurisdiccionales, como resolver sobre la declaración de la elección presidencial o funcionando como un órgano de control constitucional, facultado para resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales. En el mismo sentido, tiene facultades normativas para expedir su reglamento interno y los acuerdos sobre su financiamiento, por tal motivo, el mismo art. 99 lo define como «la máxima autoridad en la materia», exceptuando lo dispuesto en el art. 105, fracción II, referente a las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, lo cual es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La segunda razón por la cual se considera un órgano autónomo, es su integración, no obstante, pertenecer al Poder Judicial, la designación de sus miembros no depende únicamente de este poder, pues los magistrados electorales son elegidos por el voto de dos terceras partes de la cámara de senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Su evolución se transcribe a continuación:

«Los antecedentes del Contencioso Electoral en México se remontan al año de 1986, con motivo de las reformas al art. 60 Constitucional, cuyo texto enunciaba que la ley establecería los mecanismos de impugnación que garantizaran que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la norma jurídica, además instituyó la creación del un Tribunal de los Contencioso Electoral...

Posteriormente con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1990 (...) se establece la creación del Tribunal Federal Electoral, órgano autónomo en la materia que garantizó que los actos y resoluciones electorales se sujetaran al principio de legalidad.

(...) en 1993, el Constituyente Permanente aprobará reformas a la Constitución General (...) con estas reformas, se ampliaron las instancias de defensa legal para los partidos políticos y los ciudadanos.

Las reformas constitucionales y legales de 1994 (...) eliminaron, en el caso del Tribunal Electoral, el sistema aleatorio de elección de los magistrados, que consistía en que de no lograr los candidatos propuestos el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados en una primera ronda, la elección se haría por insaculación (...) así mismo, se modificaron las causales de nulidad de votación recibida en casilla y ampliaron las facultades del Tribunal en materia de interpretación de normas, provocando un fortalecimiento significativo del Tribunal Federal Electoral (...).

Trascendente podemos decir es la reforma electoral del año de 1996, que da origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cambio muy importante que implica la incorporación del Tribunal Federal Electoral al referido Poder Judicial Federal.

Con esta reforma, el Tribunal Electoral es definido como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia de las cuales conocerá y resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación» (DE LA PEZA, s.f.).

Retomando el contenido constitucional, funciona de forma permanente por medio de una Sala Superior compuesta por siete magistrados, que están nueve años en su cargo, eligiendo a uno de ellos para que funja como presidente por un periodo de cuatro años y por Salas Regionales, compuestas por magistrados que serán elegidos también por el Senado a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durando también nueve años en su cargo.

Entre las atribuciones del Tribunal Electoral se encuentran: conocer de las impugnaciones que se presenten en las elecciones federales de diputados, senadores, presidente de la República, e incluso respecto de las elecciones locales, estas últimas proceden exclusivamente cuando, habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos de defensa previstos en la ley local, la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o toma de protesta de los funcionarios elegidos. Funge también como un protector de los derechos político-electorales de los ciudadanos, siendo competente para conocer de la impugnación de los actos violatorios de aquéllos y resolver en única instancia, siempre y cuando se acabe el principio de definitividad, agotando los medios de defensa intrapartidarios.

Una atribución más y muy peculiar, es resolver sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, a través de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en relación con lo dispuesto en los arts. 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sobre conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, a través del juicio previsto en el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ambos casos, la resolución corresponde a la Sala Superior.

C. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Una acción de inconstitucionalidad, en palabras de Don Juventino V. Castro es:

«Procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción de una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados para hacer prevalecer los mandatos constitucionales» (CASTRO Y CASTRO, 1999: 23).

De lo anteriormente transcrito y comprendiendo que las acciones de inconstitucionalidad son una forma de proteger la supremacía constitucional, se entiende el por qué la Suprema Corte de Justicia, de forma excepcional, toma el papel de autoridad en el ámbito electoral, pues facultada por la fracción II del art. 105 Constitucional, para resolver exclusivamente de la validez o invalidez de una ley electoral que sea contraria a la Constitución, reconociéndole legitimación para promover dicha acción, a los partidos políticos locales o federales, al 33 por 100 de los integrantes del órgano legislativo que hubiera aprobado la ley o el tratado impugnados y al Procurador General de la República.

V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

1. Del sufragio

A lo largo de nuestra Constitución, cuando se menciona el sufragio, se establece que debe ser **universal, libre, secreto y directo**.

Ejemplo de lo anterior es el párrafo segundo, de la fracción I, del art. 41 Constitucional, que establece como fin de los partidos políticos, hacer que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público a través del sufragio, con las características mencionadas. El art. 116 de la Carta Magna, en su fracción IV, indica que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. El párrafo cuarto del art. 122, establece que el jefe de Gobierno del Distrito Federal será electo por votación universal, libre, secreta y directa. En la fracción I, de la Base Primera, punto C del art. 122, refiere que los diputados de la Asamblea Legislativa (del Distrito Federal) serán elegidos por voto universal, libre, secreto y directo. En la misma Base Primera, pero en la fracción V, inciso f), indica que la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir disposiciones que garanticen en el Distrito Federal, elecciones libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Se dice que es **universal**, porque no se encuentra limitado por sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etcétera.

Es **libre**, porque debe ser ejercido sin que exista presión o coacción de por medio.

Es **secreto**, para garantizar el principio de libertad y no exista forma alguna de comprobar por quién se emitió el sufragio, obteniendo de esta forma la tranquilidad de que no se pueda ejercer represalias por el sentido de la votación.

Es **directo**, porque se realiza sin intermediarios, es el mismo ciudadano quien debe elegir y realizar la acción de depositar su voto en la urna.

Hoy todos los ciudadanos en México, gozamos de privilegio del voto, pero el camino a esta universalidad en México ha sido producto de luchas a través de la historia. Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso limitar el derecho al voto a aquellos que pudieran leer y escribir, pero el entonces diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, ya que las clases indigentes y menesterosas no tenían la culpa de que los gobiernos tuvieran en descuido la instrucción y educación pública.

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1917, se dio otra medida para ampliar el cuerpo electoral, ya que se dispuso en el art. 34 que tendrían la calidad de ciudadanos, los mexicanos de veintiún años, solteros; y dieciocho años si estaban casados, que tuvieran un modo honesto de vivir. Pero, por la permanencia de usos y costumbres del pasado, y no obstante lo establecido en el comentado artículo, durante la primera mitad del pasado siglo, las mujeres no pudieron ejercer el derecho al voto. Con el propósito de subsanar lo anterior, dado que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copártcipe en el destino del país, en 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad de los nacionales de ambos sexos, según se aprecia en la transcripción de una parte de la exposición de motivos de la reformar constitucional mencionada.

«Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir,

no sólo de los núcleos femeninos, sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederles iguales derechos políticos que al hombre...» (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2006).

2. De la filiación

En estrecha relación por lo establecido en la fracción III del art. 34, la fracción I, del art. 41, indica que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse **libre e individualmente** a ellos.

En la misma fracción, pero a *contrario sensu*, lo prevé prohibiendo la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de **afiliación corporativa**.

Lo anterior refleja el espíritu del legislador de privilegiar la voluntad individual del ciudadano sobre la de entes colectivos, que pudieran realizar una afiliación corporativa y que por la pertenencia a dicho ente se vieran obligados o comprometidos a militar en un partido que quizás no refleja los ideales del individuo, puesto que la filiación es entendida por el autor de este texto como la identificación del ciudadano con las ideas de un partido político, de tal modo que una afiliación corporativa estaría socavando e inhibiendo la voluntad del individuo.

3. Del tipo de elecciones

Consecuencia de las sustanciales reformas de 1996, es el reforzamiento del carácter democrático de la Republica Mexicana, al establecer el art. 41, párrafo segundo, que el objeto de llevar a cabo una elección es la renovación de algún poder, ya sea federal o estatal, y para tal efecto deberán realizarse elecciones que deberán ser **libres, auténticas y periódicas**.

Estos atributos de libertad, autenticidad y periodicidad, fueron tomados e introducidos por el constituyente, basándose en el párrafo tercero, del art. 21, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que a la letra dice: «La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio uni-

versal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto» (ORGANIZACIÓN DE LA NACIONES UNIDAS, 1948). Por la anterior, se puede decir que los referidos principios se encuentran legitimados universalmente.

No obstante, en la actualidad, la Constitución establece los principios por los que se deben regir las elecciones. Desgraciadamente no se explica ni define en qué consiste cada uno, que aunque no es indispensable, evitaría la necesidad de interpretaciones que pudieran ser erróneas.

En atención a lo anterior, se hace la siguiente cita, definiendo cada uno de los principios rectores de las elecciones.

«Su carácter **libre** alude a un fenómeno colectivo, consistente en que tanto los participantes en la elección como el electorado desarrollen su actividad en un ambiente exento de presiones, amenazas o limitaciones de hecho que coarten la actividad de la sociedad en relación con el proceso electivo.

La **autenticidad** de la elección significa que exista la posibilidad real de optar entre varias posibilidades para seleccionar a los representantes y a los gobernantes, así como que se garantice una razonable igualdad de oportunidades, para que quien lo desee pueda organizarse con objeto de intervenir en el proceso o postularse como candidato.

La **periodicidad** es un dato fundamental de la organización republicana, y en ese término queda implícita una realización relativamente frecuente de las consultas a la ciudadanía para renovar a los gobernantes. No se cumpliría con el requisito de periodicidad si, por ejemplo, se pretendiera que las elecciones se efectuaran en lapsos muy largos que permitieran permanecer por un tiempo excesivamente prolongado a los funcionarios electos. Los periodos legislativos suelen durar entre dos y seis años en diferentes países, y el tiempo de ejercicio de los poderes ejecutivos, locales o nacionales, fluctúa en el derecho comparado entre dos y siete años» (ANDRADE SÁNCHEZ, s.f.).

4. Rectores de la organización de las elecciones

Certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad serán los principios rectores que tendrán que observar tanto el IFE como las autoridades estatales en materia electoral al momento de organizar las elecciones, previstos en la fracción V del art. 41 y en el inciso b), de la fracción IV, del art. 116 Constitucional.

Los principios consisten en lo siguiente:

«El principio de **legalidad** es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

El principio de **imparcialidad** consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

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.

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» (Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio, 2005).

VI. CONCLUSIONES

Primera. Bases constitucionales en materia electoral son los principios que regulan las actividades de los sujetos que participan en las elecciones tales como ciudadanos y partidos políticos así como de las instituciones públicas que preparan, organizan y resuelven las controversias que se presentan con motivo de los procesos electorales, como lo son el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo ello con motivo de la renovación de poderes mediante elecciones populares.

Segunda. La soberanía y la democracia son términos que se encuentran vinculados a la vida política de un Estado y que no deben ser confundidos, ya que el primero representa al poder supremo, ejercido por pueblo como unidad, y el segundo representa al poder para gobernar de la mayoría, el cual es ejercido por ciudadanos.

Tercera. Las bases en cuestión se encuentran dispersas en nuestra Constitución aunque un número importante están contenidas en el art. 41, como lo son las relativas a los partidos políticos y sus prerrogativas, las campañas, las precampañas, las elecciones, la integración, organización y el funcionamiento del Instituto Federal Electoral y el sistema de medios de impugnación. En otras partes de la Constitución se encuentran las bases relativas a los derechos político-electorales de los ciudadanos. También se refiere al Tribunal Electoral, al cual la propia Constitución señala como máxima autoridad en la materia con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, entre otras.

Cuarta. Las bases constitucionales consolidan la partidocracia, por lo que cabe la reflexión sobre si los partidos políticos son en realidad entidades de interés público o sirven a intereses de unos cuantos y si, por tanto, es conveniente que se mantenga o no el monopolio sobre la postulación de candidatos.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ANDRADE SÁNCHEZ, E. (s.f.), *Los principios electorales*. Recuperado el 5 de junio de 2010, de <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n478839.htm>.
- BORJA, R. (1997), *Enciclopedia de la Política*, D.F., México, Fondo de cultura económica.
- BURGOA, I. (2003), *Derecho constitucional mexicano*, D.F., México, Porrúa.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, UNAM (2006), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, D.F., México, Autor.
- CASTRO Y CASTRO, J. V. (1999), *Las acciones constitucionales del artículo 105*, *Lex* (48), 23.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. d. (2008), *Derecho constitucional electoral*, D.F., México, Porrúa.
- DE LA PEZA MUÑOZ-CANO, J. L. (s.f.), *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la administración de justicia electoral en México*. Recuperado el 1 de junio de 2010, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/95/pr/pr9.pdf>.
- DRISKILL (1979), *Enciclopedia jurídica Omeba* (vol. 25) (Driskill, Ed.) Buenos Aires, Argentina.
- DUVERGER, M. (1978), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, D.F., México, Ariel.
- (1994), *Los partidos políticos*, D.F., México, Fondo de cultura económica.
- JELLINEK, G. (1997), *Teoría General del Estado*, México, Editorial Mexicana.
- KELSEN, H. (1958), *Teoría general del derecho y del estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MAQUIAVELO, N. (1983), *El Príncipe* [A. Cardona (trad.)], Madrid, España, SARPE.
- NAVA, E. A. (2008), *Derecho Constitucional*, D.F., México, Oxford.
- PÉREZ, F. P. (1979), *Teoría del estado*, D.F., México, Porrúa.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (s.f.), *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 11 de junio de 2010, de <http://buscon.rae.es/>.
- SARTORI, G. (1993), *¿Que es la democracia?*, México, Nueva Imagen.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2002), «Ciudadano Mexicano. Concepto», *Justicia Electoral*, Suplemento 5, S3ELJ 18/2001.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2002), «Modo honesto de vivir. Carga y calidad de la prueba para acreditar que no se cumple con el requisito constitucional», *Justicia Electoral*, Suplemento 5, S3ELJ 17/2001.

Jurisprudencia

Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio, Jurisprudencia P/J. 144/2005 (Pleno de la Corte, noviembre de 2005).

CAPÍTULO TERCERO

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)

Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA
M.^a del Carmen DÍAZ CORTÉS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.—III. PRINCIPALES REFORMAS AL CÓDIGO DURANTE LOS AÑOS 2005, 2007 Y 2008 Y LA ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DEL CÓDIGO VIGENTE.—IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.—V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho electoral en México ha estado en una constante evolución hacia lo que es actualmente, el marco jurídico sobre el que reposa la organización, administración y ejecución de las elecciones federales, estatales y municipales en nuestro país, así como el control legal y constitucional de los resultados electorales, en el caso de las impugnaciones en esa materia.

En la consolidación de nuestro Estado democrático, la función legislativa generadora de legislación electoral, ha sido necesaria y determinante, al marcar pautas a seguir para lograr la democracia como un modo de vida nacional ordinaria, bajo la pretensión de fortalecer el sistema electoral mexicano y a sus instituciones electorales. Una pretensión que se cumple o no en la medida en que las leyes y códigos

electorales sí solventan las expectativas o motivos para los que fueron creados o emitidos, y en la medida en que mantienen la idoneidad, actualización y congruencia fáctica de su contenido con la realidad o coyuntura histórica en que se encuentran plasmadas.

De las actuales legislaciones electorales, en este trabajo enfocaremos nuestro análisis en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que por sus siglas es conocido también como COFIPE, repasando su génesis y antecedentes; las principales reformas que ha sufrido el mismo, incluyendo las últimas de los años 2007 y 2008; su estructura e integración vigentes; asimismo, los principales problemas que enfrenta la interpretación y manejo del código actual. Lo anterior con la finalidad de arribar a conclusiones y aportaciones respecto al mejoramiento del código actual o a la solvencia de las problemáticas analizadas en el desarrollo del trabajo, bajo la premisa de que la intención es que sea un trabajo analítico, positivamente crítico y propositivo.

II. ANTECEDENTES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Para hablar de los antecedentes del código electoral en el ámbito federal, tendríamos que remontarnos a los siguientes datos (COVARRUBIAS, 2003: 54-120).

El 29 de diciembre de 1986, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue promulgado el Código Federal Electoral, con un total de ocho libros, cada uno de ellos con sus títulos, capítulos y artículos —que en total fueron 362—. En este ordenamiento se patentizan los avances en el derecho electoral positivo mexicano, del que se puede advertir cómo en México se ha ido consolidando la democracia y su reflejo en los mecanismos, procedimientos y formalismos de los procesos electorales y sus etapas, así como el reconocimiento de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de todos los actores electorales, esto es, los partidos políticos, agrupaciones políticas, coaliciones y las autoridades electorales, entre otros. También, incluyó la regulación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral. En general, este Código Federal Electoral contuvo los siguientes libros:

Libro primero (Disposiciones Generales); Libro segundo (De las Organizaciones Políticas); Libro tercero (Del Registro Nacional de Electores); Libro cuarto (Del Proceso y Organismos Electorales); Libro quinto (De la Elección); Libro sexto (De los Resultados Electorales); Libro séptimo (De los Recursos, Nulidades y Sanciones); y Libro octavo (Del Tribunal de lo Contencioso Electoral), con un título del mismo nombre.

A este Código Federal Electoral, por Decreto de 6 de enero de 1988, le fue adicionado un Libro noveno, titulado «De la Elección de la Asamblea de Representantes», que implicó adicionar también un total de 43 artículos a los que ya tenía el código.

Finalmente, durante el periodo sexenal del presidente Carlos Salinas de Gortari, por decreto de fecha 15 de agosto de 1990, se emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (por sus siglas COFIPE), esto es, con el nombre que actualmente lo conocemos; la conformación y contenido del creado código fue:

Libro primero (De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión); Libro segundo (De los Partidos Políticos); Libro tercero (Del Instituto Federal Electoral); Libro cuarto (De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas), y Libro quinto (Del Proceso Electoral).

El código en cita es de orden público, establece las disposiciones constitucionales que consagran: los derechos político electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (GÓMEZ-PALACIO, 2000: 5-7).

Por supuesto, que COFIPE, desde su creación en 1990 a la fecha, ha pasado por diversas reformas enfocadas a encuadrar los diseños institucionales electorales que se han ido modificando y actualizando constantemente, como veremos a lo largo de este trabajo.

III. PRINCIPALES REFORMAS AL CÓDIGO DURANTE LOS AÑOS 2005, 2007 Y 2008 Y LA ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DEL CÓDIGO VIGENTE

Las condiciones socio-políticas de nuestro entorno, como en cualquier otra democracia, provocan por supuesto cambios y movimientos constantes en las normas jurídicas en materia electoral que nos rigen y que se dieron primeramente en la normativa federal electoral, para impactar posteriormente en las legislaciones electorales estatales.

En este sentido, sabemos que las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que ese cuerpo de leyes reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos

políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Los legisladores justificaron el sentido de la reforma al COFIPE bajo patrones o lineamientos de mayor eficacia en el sistema electoral mexicano, pero a escasos dos años aproximadamente de la entrada en vigor de la citada reforma, se nos presentan ya algunas deficiencias de la misma que tienen implicaciones de trascendencia en nuestro sistema electoral.

Ahora bien, no todos los problemas que enfrenta el sistema electoral mexicano fueron solventados con las reformas que gestaron al Código vigente, de tal manera que aún existen inconsistencias o situaciones que ameritan otro enfoque en su regulación normativa, como veremos en este análisis.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente, se encuentra estructurado de la siguiente forma:

Libro primero (De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión), con tres títulos: disposiciones preliminares; de la participación de los ciudadanos en las elecciones; y de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados.

Libro segundo (De los Partidos Políticos), con cinco títulos: disposiciones generales; de la constitución, registro, derechos y obligaciones; del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos; de los frentes, coaliciones y fusiones; y de la pérdida de registro.

Libro tercero (Del Instituto Federal Electoral), con seis títulos: disposiciones preliminares; de los órganos centrales; de los órganos en las delegaciones; de los órganos del instituto en los distritos electorales uninominales; de las mesas directivas de casilla; y disposiciones comunes.

Libro cuarto (De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas), con dos títulos: de los procedimientos del Registro Federal de Electores; y de las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral.

Libro quinto (Del Proceso Electoral), con cuatro títulos: disposiciones preliminares; de los actos preparatorios de la elección; de la jornada electoral; y de los actos posteriores a la elección y los resultados electorales.

Libro sexto (Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero), con un título único.

Libro séptimo (De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno) con dos títulos: de las faltas electorales y su sanción; y de las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

De los libros que integran el Código electoral federal vigente, evidentemente que los más novedosos son el Libro sexto y el Libro séptimo. En efecto, en el sexto se incluyó el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pues como es sabido, el 30 de junio del año 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos legales al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pensado para posibilitar el voto de los connacionales en el extranjero, específicamente para la elección federal presidencial, lo que sí se efectuó en la pasada contienda del año 2006 en el que resultara triunfador Felipe Calderón Hinojosa como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el sexenio 2006-2012.

La reforma se dio bajo la única modalidad del voto por correo, así se reformaron los arts. 1.º, 9.º y 250, párrafo 1, inciso c), y se le adicionó un nuevo inciso a ese mismo párrafo; se modificó el título del Libro sexto para quedar «Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero». En esta tesitura, se estableció que para poder sufragar a los connacionales que viven en el extranjero deben estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial de elector y quienes cumplieran con este requisito debieron enviar entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero de 2006 su solicitud de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el exterior. El 15 de febrero de 2006, el Instituto Federal Electoral informó de cuántos ciudadanos mexicanos podían votar en el exterior y quiénes serían dados de baja temporalmente del Registro Federal de Electores y, el 15 de marzo de ese mismo año, la Dirección Ejecutiva de esa vocalía puso a disposición de los partidos políticos ese listado.

En cuanto a la adición del Libro séptimo, en éste se incluyen normas relativas a sanciones, procedimientos y órganos del Instituto Federal Electoral facultados en esas materias.

Respecto a las últimas reformas legales electorales al código en comentario, como sabemos, legisladores de diversos grupos parlamentarios representados en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron a la Cámara de Senadores del propio Congreso, la iniciativa con el Proyecto de Decreto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En la Exposición de Motivos de esa reforma, los legisladores expresaron y reconocieron que, debido a la adecuación de las normas legales

a las disposiciones producto de la reforma constitucional en materia electoral, se tornó necesaria y obligada la creación de ordenamientos originales ausentes hasta ese momento en el Código Electoral.

Como ejemplos de lo anterior están diversas temáticas, como la de las nuevas obligaciones de los partidos en materia de transparencia y acceso de los ciudadanos a la información; las referidas a la vida interna de los propios partidos políticos y las facultades que en la materia establece la Carta Magna para las autoridades electorales; el nuevo modelo de prerrogativas partidistas de acceso a la televisión y la radio; la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sus nuevas facultades en diversas materias, como la existencia, de rango constitucional, de la Contraloría Interna del propio instituto, así como la creación de un órgano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ubicado orgánicamente como parte integrante del Instituto Federal Electoral, con autonomía de gestión; asimismo, las normas que habrán de regular los procedimientos sancionatorios de infracciones.

En otras palabras, la intención del cuerpo legislativo fue que la reforma constitucional electoral se reflejara congruente y armónicamente en la legislación secundaria, esto es, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformando en gran parte su articulado vigente, la derogación de normas que han quedado sin vigencia y la adición de nuevos capítulos.

Dentro de los temas obligados de la reforma ya citados, interesa en este trabajo señalar, en síntesis, cuáles fueron los motivos de las reformas (Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral, 2008: 31-35), en qué consistieron concretamente y, además, se resaltan algunos puntos que se consideran más relevantes sobre el actual código, como se señala a continuación:

1) Eje temático: *Agrupaciones políticas nacionales; Partidos Políticos y Coaliciones*: Fines, derechos y obligaciones, así como pérdida de registro. Derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos, constitución y registro, documentos básicos, derechos y obligaciones en materia de transparencia, asuntos internos, régimen fiscal, otras prerrogativas de los partidos, y pérdida de registro. Coaliciones y requisitos para conformarlas.

Exposición de motivos del decreto de reforma: Se consideró la necesidad de adecuar los derechos y obligaciones de los partidos políticos, con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucional que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley. Asimismo, con el fin de atender las obligaciones legales derivadas de la reciente reforma al art. 6.º de la Carta Magna en materia de transparencia y acceso a la

información, se propuso establecer en el código un nuevo capítulo en el que se contuvieran las obligaciones de los partidos políticos en esa materia, la forma en cómo los ciudadanos accedieran a la información de los partidos y aquella que no fuera pública por ser confidencial o reservada, o bien porque atañe de manera directa a las decisiones de estrategia política o electoral que adopta cada partido.

En cuanto a la creación y registro legal de nuevos partidos, se da prioridad a la no intervención de organizaciones gremiales o de otra naturaleza, ajenas al sistema de partidos, con el fin de que ese sistema no se sujete a la inestabilidad que provoca el hecho de que se estén registrando nuevos partidos políticos cada tres años, esto es, para cada proceso electoral, circunstancia que refleja el carácter efímero de la mayoría de las organizaciones a las que en su momento se les otorgó el registro como partidos políticos; a la par, se trata de privilegiar que las organizaciones de ciudadanos, en los términos legales, queden en aptitud de solicitar registro como partidos políticos, respecto de las cuales se considera la pertinencia de realizar varios ajustes al marco legal hasta ahora vigente.

Finalmente, en el código electoral se desarrolla la nueva disposición constitucional que establece a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, la obligación de ceñir su intervención en los asuntos internos de los partidos a lo que señale la norma legal, por lo que se contempla la incorporación en el código federal electoral de normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales.

Precisiones sobre la reforma: Tanto las agrupaciones políticas, como los partidos políticos nacionales, se encuentran regulados en el Libro segundo, Títulos del primero al quinto, del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en el que se aprecian las modificaciones suscitadas con la reforma, de las que resaltamos principalmente dos aspectos que consideramos positivos para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

En principio, es necesario tomar en consideración que los partidos políticos son, en términos generales, cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en las elecciones candidatos a cargos públicos (SARTORI, 1980: 86). En esa tesitura, tanto las agrupaciones como los partidos políticos se convierten en instrumentos importantes para el fortalecimiento de la democracia, al promover la participación política de los ciudadanos. Esencialmente se

entiende que dentro de su conformación precisamente se debe privilegiar a las organizaciones de naturaleza ciudadana sobre las organizaciones gremiales que persiguen otros fines o intereses que no necesariamente buscan el bien común, por lo que resulta sano que el Código Electoral vigente excluya de la conformación o creación de los partidos políticos a las organizaciones gremiales o de otro tipo que no sean ciudadanas, porque creemos que al permitirlo la democratización de nuestra sociedad podría ir en franco retroceso, dado que se podrán crear partidos políticos *simulados*, con las pretensiones de beneficiar los intereses de un determinado gremio, grupo, sector social o, inclusive, familiar.

Por lo que ve a la regulación, en el código electoral que se analiza, de un capítulo relativo a las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información, así como el procedimiento por el que los ciudadanos accederán a la información pública de los partidos políticos, por supuesto que constituye un aspecto importante que no podía omitirse en la reforma electoral pasada, baste citar, por su pertinencia, como lo concluye la autora Luz del Carmen Martí Capitanachi en su obra *Democracia y Derecho a la Información* (MARTÍ, 2007: 337):

«Ya que el derecho a la información es un derecho democrático indispensable para la participación de los ciudadanos en el debate público, resulta permisible atribuirle el papel de condicionante de una participación ciudadana óptima en los asuntos públicos, igual a través de individuos debidamente informados, que mediante la formación de una opinión pública libre, contribuyen al pluralismo democrático».

Más allá del derecho ciudadano para acceder a la información pública de los partidos políticos, cabe resaltar la importancia de que una nación democrática cuente con una ciudadanía informada, como ya lo decía Sartori (SARTORI, 1988: 117) «el poder electoral en sí, es la garantía mecánica de la democracia, pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión, son las que constituyen la garantía sustantiva. En último término, la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno (...) es decir, un gobierno sensible y responsable para con la opinión pública».

En este sentido, puede concluirse que todo ciudadano tiene derecho a conocer la información básica de los partidos políticos, resguardada por la autoridad administrativa electoral, como la relativa a sus procedimientos de afiliación, los derechos y obligaciones de los afiliados, quiénes conforman los órganos directivos, así como el procedimiento para su renovación de tales cargos. Es decir, conocer en general, la información —no considerada de la reservada— pública referente a los institutos políticos.

2) Eje temático: *Acceso a radio y televisión*: Comité de radio y televisión del Instituto Federal Electoral, distribución y asignación de tiempos en radio y televisión para partidos políticos (también para lo relativo a procesos electorales concurrentes y para procesos no concurrentes), distribución y asignación de tiempos en radio y televisión fuera de periodos de precampañas y campañas federales, distribución y asignación de tiempos en radio y televisión para fines institucionales, procedimientos para la asignación de tiempos y atribuciones de las autoridades electorales para regular y sancionar el comportamiento de medios de comunicación.

Exposición de motivos del decreto de reforma: El legislador propuso un capítulo específico en el Código en comento, con el objetivo de dotar al Instituto Federal Electoral de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III, en sus apartados A) y B) del nuevo art. 41 Constitucional, distinguiendo primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto federales como locales; para tal fin, se propone determinar en el COFIPE el tiempo que deberá destinarse para cada campaña —federal o local— así como la duración de los mensajes que los partidos políticos transmitirán, en radio y televisión, durante las precampañas y campañas.

Se buscó compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña, con lo que se busca privilegiar el principio de equidad en las contiendas electorales.

Así, del tiempo asignado a los partidos políticos para sus precampañas durante los procesos electorales federales, éstos podrán a su vez destinar espacio para la difusión de la información de ámbito local en los procesos coincidentes con el federal. En el año de la elección correspondiente, del tiempo a que cada partido tiene derecho, convertido en número de mensajes, por lo menos un 30 por 100 deberá destinarse a alguna de las campañas —presidencial o legislativa— que coinciden en el año de la renovación general de los dos poderes federales de elección popular. Se buscó asegurar, mediante esa disposición, que el electorado cuente con información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, sin que se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato.

Los partidos harán uso del tiempo que les corresponda en mensajes con duración de treinta segundos, uno y dos minutos, según las reglas que se especifican para cada tipo de campaña.

Para los fines propios de las respectivas autoridades electorales locales, el Instituto Federal Electoral, a petición de aquéllas, resolverá la asignación del tiempo para hacer posible el acceso a la radio y la televisión destinado a ello. El tiempo asignado a los partidos, tanto en precampaña como en campaña, será distribuido conforme a la norma constitucional: 30 por 100 en forma igualitaria y el resto de manera proporcional a los votos obtenidos en la elección federal para diputados inmediata anterior. En el caso de las entidades federativas, la distribución proporcional se realizará considerando los resultados de la última elección para diputados locales en la entidad de que se trate.

También se propuso otorgar a las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas participación en la operación del nuevo modelo de comunicación político-electoral, al otorgarles, sin demérito de la calidad de autoridad única en la materia que la Constitución confiere al Instituto Federal Electoral, la facultad de participar en la distribución del tiempo para precampañas y campañas locales, así como para formular sus programas de comunicación social en radio y televisión y elaborar la propuesta de pauta de transmisión, que será presentada al Instituto para su conocimiento y resolución.

La participación de los institutos electorales locales, o equivalentes, hará posible una relación permanente de intercambio y colaboración entre la autoridad federal y dichas autoridades locales, como es el sentido y espíritu de la reforma al art. 116 Constitucional en materia electoral. Con base en la información que al respecto le proporcione la autoridad federal competente, el Instituto Federal Electoral estará en capacidad para decidir en forma específica, para cada entidad federativa, las estaciones de radio y canales de televisión que serán utilizados, asegurando de manera simultánea el pleno respeto a los derechos de terceros, así como el ejercicio de las facultades y atribuciones de la autoridad electoral, y por su conducto de los partidos políticos.

Los tiempos permanentes, fuera de proceso electoral, se regularán conforme al mandato constitucional, asignando a los partidos, en su conjunto, la mitad del tiempo a disposición del Instituto Federal Electoral, equivalente al 12 por 100 del que dispone el Estado. Respecto del tiempo asignado al Instituto, y por su conducto a las autoridades electorales administrativas del ámbito local, se distinguen dos hipótesis: la aplicable a los procesos electorales federales, en los cuales el IFE dispondrá de siete minutos diarios para la difusión de mensajes vinculados a sus propios fines y a los de los institutos locales con elección concurrente. La segunda hipótesis es aplicable a las entidades con elecciones locales no coincidentes con las federales, en las que el tiempo asignado para los fines propios de las respectivas autoridades electorales provendrá del que el IFE tendrá a su disposición, en cada entidad federativa, desde el inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.

La iniciativa propone la creación del Comité de Radio y Televisión como órgano permanente del Instituto Federal Electoral, en el que los partidos políticos tengan participación directa e igualitaria, responsable de conocer y aprobar los aspectos técnicos y pautas de transmisión que sean necesarias a fin de asegurar el acceso legal, equitativo y proporcional de los partidos al uso de su prerrogativa constitucional en esta materia. El Instituto dispondrá de los recursos materiales, humanos y tecnológicos para asumir directamente su función de autoridad única para la administración del tiempo de que el Estado dispone en dichos medios, durante los procesos electorales, así como su responsabilidad directa de realizar los estudios que permitan verificar, de manera certera y oportuna, el cumplimiento de las pautas de transmisión por parte de las estaciones de radio y canales de televisión.

Asimismo, es importante señalar que el Instituto Federal Electoral ejercerá facultades de autoridad sancionadora en la esfera administrativa, respecto de conductas que infrinjan las normas constitucionales y reglamentarias en la materia, asunto que se desarrolla en el nuevo Libro séptimo del Código de la materia.

Precisiones sobre este punto de la reforma: Sin olvidar el derecho del acceso a los medios de comunicación a los grupos políticos, debe visualizarse que es un instrumento en que encuentra aplicación el valor del pluralismo informativo interno (SERRANO, 2006: 143-144). En este rubro, la reforma al código electoral federal vigente, que se incluye en el Libro segundo, Título tercero, Capítulo primero, arts. 48 a 76, del mismo, amplió las atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar el tiempo del Estado en radio y televisión destinado a difundir los mensajes asociados a las prerrogativas de los partidos políticos en esos medios de comunicación masiva, así como los fines del propio Instituto Federal Electoral, y de otras autoridades electorales, tanto federales, como estatales. También, ordenar que se suspenda la difusión de los mensajes que incumplan con el marco legal actual en lo referido a publicidad electoral. Asimismo, compete al Instituto Federal Electoral poner en operación el régimen de sanciones administrativas correspondiente.

Atribuciones que se le otorgan al Instituto Federal Electoral de forma *exclusiva*, lo que nos lleva a plantearnos si realmente esa reforma no se encuentra rebasada en razón de que el Instituto esté en posibilidad de cumplir con las expectativas de las facultades conferidas y verdaderamente ejerza su función reguladora y de vigilancia en esa materia en toda la República, tanto en el ámbito federal como en lo estatal, cubriendo ese ejercicio a todas las Entidades Federativas.

La nula injerencia de las autoridades electorales estatales para la distribución de los tiempos a que pueden acceder los partidos políticos

en radio y televisión, tanto en el periodo de interprocesos electorales como durante los procesos electorales, dejándolo únicamente para la autoridad administrativa federal, complica que ésta pueda tener un control real sobre esa distribución y vigilancia del apego o cumplimiento a las reglas de acceso a esos medios de comunicación, así como la consecución de las quejas y denuncias que, por haberse incurrido en su violación, presenten los diversos actores políticos. Se antoja que, en un momento dado, el Instituto Federal Electoral se vea rebasado en esas arduas labores, sin contar con todas las demás a su cargo.

En esta tesitura, en materia de contratación, distribución y asignación de tiempos en radio y televisión para el acceso de los partidos políticos a esos medios de comunicación masiva, bien podría estudiarse la posibilidad de eliminar la exclusividad a nivel nacional de competencia que tiene el Instituto Federal Electoral para distribuir, vigilar y, en su caso, sancionar por violaciones a las reglas aplicables en esa materia, de tal forma que pueda desconcentrarse esa competencia a las autoridades electorales de las Entidades Federativas en lo que respecta al ámbito de las elecciones estatales.

3) Eje temático: *Financiamiento público, privado y autofinanciamiento*: Dentro de las propuestas destacan nuevas disposiciones constitucionales en materia de financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos, así como modificaciones legales en materia de financiamiento privado.

Exposición de motivos del decreto de reforma: Respecto al financiamiento, la propuesta se relaciona a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá aplicar la nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, y en 2009 la relativa al financiamiento de campaña. También, se propuso la regulación estricta del financiamiento partidista derivado de fuentes distintas a la pública que los partidos tienen derecho a utilizar. A este respecto, el objetivo, conforme a los consensos alcanzados, es que el financiamiento privado quede sujeto no solamente a mayores y más estrictas regulaciones, sino que el monto total permitido a cada partido sea sustancialmente menor al hasta hoy autorizado.

Precisiones sobre este punto de la reforma: El financiamiento público, privado y autofinanciamiento a los partidos políticos, encuentra su fundamento jurídico en el Libro segundo, Título tercero, Capítulo segundo, arts. 77 y 78, del Código Electoral Federal Vigente, y en principio se modificó la fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, pues ahora se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65 por 100 del salario mínimo diario general vigente

para el Distrito Federal. El 70 por 100 del financiamiento ordinario se distribuye considerando la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y el 30 por 100 restante se distribuye en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.

Por otro lado, cada partido recibirá para gastos de campaña un monto equivalente al 50 por 100 del financiamiento público ordinario en año de elección presidencial y al 30 por 100 cuanto sólo se renueve la Cámara de Diputados, antes el código establecía un monto igual al del financiamiento ordinario. Otro punto esencial, es que la suma que cada partido político puede obtener anualmente de los recursos provenientes de la militancia, las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido, el autofinanciamiento de los partidos políticos y lo obtenido mediante colectas, no podrá ser mayor al 10 por 100 del total del financiamiento ordinario.

4) Eje temático: *Fiscalización*: Atribuciones y límites del órgano fiscalizador, así como características de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

Exposición de motivos del decreto de reforma: Se propuso la creación de la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral, así como de un órgano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ubicado orgánicamente como parte integrante del Instituto, con autonomía de gestión, buscando la transparencia de su información y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público utilizado para la organización y desarrollo de los procesos electorales. Asimismo se pretendió dar pauta a mejores procedimientos de auditoría y fiscalización, con garantías para que los partidos políticos puedan aclarar en tiempo y forma omisiones, insuficiencias o errores.

Dentro de la propuesta se desarrolla en un nuevo capítulo: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como un órgano técnico del instituto teniendo a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Por lo que ve a las entidades federativas, los órganos responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, que requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales y la Unidad estará dotada de amplias facultades para cumplir sus fines respetando el derecho de audiencia de los requeridos; estableciendo igualmente el derecho de los partidos a la confronta entre los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables,

contra los obtenidos o elaborados por el instituto sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

Por su parte, los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes trimestrales de avance del ejercicio, salvo en el año electoral; los informes tienen un carácter informativo, por lo que los partidos no podrán ser sancionados por los errores u omisiones que en los mismos advierta la Unidad, sino que ésta coadyuvará a su debida corrección. Y, en los informes anuales, se crea la obligación a los partidos de presentar un informe consolidado de situación patrimonial en el que manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda. Se incluye también en la reforma, la obligación de la presentación de informes de precampañas por los partidos políticos y, a través de ellos, de cada uno de los aspirantes a candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por cada aspirante.

Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual ordinario que corresponda; por lo que respecta a los informes de campaña, los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos en fechas predeterminadas. La Unidad podrá instaurar procesos extraordinarios de fiscalización y las decisiones finales de la Unidad de Fiscalización en materia de informes y propuesta de sanciones a partidos políticos quedarán sujetas a las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Precisiones sobre este punto de la reforma: En el Libro segundo, Título tercero, Capítulo tercero, arts. 79 a 86, del Código Electoral Federal vigente, se encuentran reguladas las bases para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, cuya finalidad es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover sanas prácticas administrativas en los institutos políticos, así como la transparencia de los ingresos y gastos de los mismos. Para conseguir ese fin, se contempla en el código electoral federal, el órgano de control de los recursos de los partidos políticos que recae en la autoridad nacional electoral y también la entidad superior de fiscalización del país, así se contempla a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, con su naturaleza jurídica y atribuciones específicas. Más aún, se regulan las sanciones por el incumplimiento a las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos.

Ahora bien, no debe olvidarse que la justificación del financiamiento público a los partidos políticos se encuentra en tres aspectos: a) equilibrar las condiciones de equidad de los partidos políticos contendientes

en las elecciones; b) disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de precampañas y campañas electorales y la toma de decisiones de los partidos y de los políticos, y c) proveer una base mínima de recursos para que los partidos nuevos o pequeños se organicen y sobrevivan en la contienda electoral (APARICIO, 2007: 211).

Sin embargo, se puede incurrir en exceso de dependencia de los partidos políticos a recibir altas cantidades económicas como financiamiento público y dentro de la reforma no se contempló una mayor reducción a los montos pecuniarios del financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos, situación que sí reviste un problema si tomamos en cuenta que se trata de recursos provenientes del erario público, de por sí ya castigado por las condiciones de la economía nacional.

Por otro lado, respecto al financiamiento privado de los partidos políticos, se debe vigilar más a los partidos políticos y en su caso, incluir sanciones administrativas más severas para los casos en que se compruebe que se incurrió en indebido uso de ese tipo de financiamiento o que provenga de actividades ilícitas.

5) Eje temático: *Instituto Federal Electoral*: Estructura y organización, patrimonio, órganos centrales, reglas para la integración del Consejo General, requisitos para ser consejero electoral, comisiones y atribuciones del Consejo General, atribuciones del consejero presidente, atribuciones de la Junta General Ejecutiva, secretario ejecutivo, Direcciones ejecutivas, Juntas locales ejecutivas, Consejos locales y distritales, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal Electoral y Contraloría General.

Exposición de motivos del decreto de reforma: La reforma constitucional tuvo entre sus objetivos centrales fortalecer la autonomía y capacidades de la que es, por mandato constitucional, la máxima autoridad administrativa en esta materia. Al efecto, se disponen nuevas reglas en materia del plazo de mandato de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, su renovación escalonada y otras normas que habrán de continuar la ruta trazada desde que el Constituyente Permanente resolvió, en 1996, otorgar la autonomía plena a ese instituto.

Se propusieron adecuaciones que tienen como objetivo común fortalecer al Consejo General como autoridad máxima del instituto y también como órgano colegiado de deliberación y resolución, en los aspectos referidos a la duración del mandato y renovación escalonada del consejero presidente y los consejeros electorales, así como en materia de facultades y atribuciones del Consejo General, en que se incorporan las derivadas de la citada reforma previa, entre otras de manera fundamental las relativas a radio y televisión.

La iniciativa propuso adecuar los requisitos para ser consejero electoral, por razones vinculadas a la evolución de la legislación y la práctica, y otras que derivan de la convicción respecto a la incongruencia de algunos de los requisitos vigentes respecto de los derechos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales suscritos por México; se destaca que la imparcialidad no está reñida con la experiencia que cabe exigir a quienes ocupan los cargos de más alta responsabilidad en el Instituto.

Otra propuesta va encaminada a determinar con precisión las comisiones permanentes de consejeros electorales que deberán constituirse, que el número máximo de sus integrantes sea de tres, que su presidencia sea rotativa, anualmente, entre los consejeros que las integran y que cada tres años se produzca su renovación. En el mismo tenor, se propone que la función de secretario técnico de las comisiones permanentes, sea ejercida por quien designe el consejero que presida cada comisión, de entre el personal que tiene asignado para su asesoría y apoyo.

Otras adecuaciones propuestas se refieren a distintos aspectos de la operación del Instituto, tanto durante los procesos electorales, como fuera de ellos; tal es el caso de la norma que establece la fusión de las comisiones permanentes de consejeros electorales relativas a la organización electoral y la capacitación y educación cívica, que se considera necesaria a fin de asegurar la plena coordinación de ambas actividades y una mejor vigilancia y supervisión de las mismas, que son las de mayor relevancia dentro de los procesos electorales. Tal fusión se propone solamente a nivel de comisiones, no de direcciones ejecutivas.

La reforma constitucional ha dejado abierta la posibilidad de que en cuanto al Instituto, asuma mediante convenio la organización de elecciones locales. Entre la propuesta de convertir al Instituto Federal Electoral en autoridad nacional en materia electoral o mantener la división actual de competencias entre los ámbitos y autoridades federal y locales, se optó por una medida que debe ser considerada como un paso hacia esquemas de cooperación interinstitucional que preserven la soberanía interior de los Estados.

En la iniciativa se advierte la convicción de que es necesario encontrar nuevos esquemas y reglas que propicien la cooperación y coordinación entre las autoridades electorales de los dos ámbitos. Lo anterior resulta aún más necesario al considerar el crecimiento acelerado del costo de la organización y desarrollo de los procesos electorales.

En cuanto al Registro Federal de Electores, se propone un conjunto de adecuaciones que tienen como objetivo perfeccionar su funcionamiento y la expedición de la credencial para votar, que sigue siendo el documento de identidad de mayor amplitud y confianza entre los

ciudadanos. Las propuestas que se incluyen en la iniciativa en materia de padrón electoral, listas nominales de electores y credencial para votar, son producto, en gran medida, de las sugerencias entregadas por los representantes de los partidos políticos ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, las mismas que fueron aprobadas por unanimidad.

Precisiones sobre este punto de la reforma: Interesa destacar que la renovación de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral será con duración en el cargo de consejeros electorales de nueve años y renovados de forma escalonada, lo que favorece que se garantice la presencia continua de consejeros que sí tengan experiencia en el cargo lo que optimiza el desempeño profesional de las funciones de ese máximo órgano de dirección del Instituto. A la vez, se establecen requisitos más exigentes para quienes pretenden ejercer el cargo de consejeros electorales, lo que beneficia el hecho de que se cuente con perfiles más capaces y eficientes, lo anterior, en beneficio y optimización de la función administrativa electoral que ejerce el Instituto.

Asimismo, se regulan más atribuciones para los órganos que conforman al Instituto, pero destaca como novedad la Contraloría General, que será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas de los servidores públicos e imponer las sanciones aplicables conforme al régimen sancionador electoral y disciplinario interno. El hecho de que al Instituto Electoral se le haya dotado de la figura jurídica de la Contraloría General, esencialmente obedece a que la autoridad administrativa electoral debe actuar bajo diversos principios, como son la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, debiendo garantizar el apego y cumplimiento a esos principios, por lo que debe contar con atribuciones legales, vías y procedimientos para conocer y sancionar administrativamente a quienes incurran en conductas sancionables que violenten esos principios. En tal sentido el control interno del Instituto sobre sus recursos y sobre la actuación de sus servidores públicos se traduce en ventajas: autonomía técnica y de gestión, sin que por ello se convierta en un instrumento de censura o acotación de la autonomía del Instituto.

La Contraloría General tiene pues, la encomienda de exigir un sistema de fiscalización integral de los recursos públicos, así como la verificación en términos financieros, administrativos, de legalidad y de cumplimiento programático del Instituto, de tal forma que del objetivo profesional de la Contraloría se promuevan cambios positivos al Instituto.

6) Eje temático: *Precampañas y campañas:* Regulación de las precampañas, duración, propaganda electoral, topes o límites de gastos de

campana, duración de las campañas, topes de gastos, propaganda electoral, regulación de encuestas y sondeos, restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales.

Exposición de motivos del decreto de reforma: Los legisladores consideraron que, aunque la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han determinado que las precampañas constituyen parte del proceso electoral, y por tanto están sujetas a las regulaciones que expidan las autoridades electorales administrativas y, en su ámbito interno, los propios partidos políticos, la ausencia de normas específicas en el Código Electoral, ha dado lugar a discrecionalidad y abuso tanto en la duración de las precampañas como en el uso de recursos por parte de los aspirantes a obtener una candidatura.

Se han presentado casos de precampañas con duración de más de un año, utilizando recursos privados que están fuera de toda vigilancia y control. En otras ocasiones, las precampañas han sido convertidas en actos anticipados de campaña, lo que también afecta negativamente la equidad en la contienda. Por esa experiencia se ha generado un acuerdo en torno a la necesidad de establecer en el Código Electoral en comento, normas para la regulación de las precampañas, como una de las modalidades posibles dentro de los procesos partidistas de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Lo anterior se materializa con un nuevo Capítulo primero del Título segundo, del Libro quinto, del Código en la materia, que contendrá las normas aplicables a los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales, en él se establecen las definiciones y disposiciones generales; los plazos para la realización de esos procesos y de las precampañas. Se regula el registro de precandidatos, los derechos y obligaciones que en tal condición ejercerán y cumplirán; las normas relativas al acceso de los precandidatos a la radio y la televisión, en congruencia con el nuevo modelo de comunicación política y electoral entre partidos y sociedad. Se establece un sistema simplificado para hacer posible el registro de precandidatos, conforme a las convocatorias que apruebe cada partido, así como los medios de defensa y los órganos partidistas facultados para su atención y resolución.

Se determinan topes al gasto de precampaña para los precandidatos, así como la obligación de rendir un informe sobre el origen y aplicación de los recursos que utilicen en sus actividades de precampaña, estableciendo también reglas a las actividades proselitistas de precampaña y campaña. En lo que hace a los procesos electorales federales, la iniciativa armoniza los plazos de registro de candidatos a las nuevas disposiciones constitucionales en la materia, a fin de garantizar que en

el año de la elección presidencial las campañas se ajusten al plazo de noventa días, y en elecciones intermedias a sesenta días.

Precisiones sobre este punto de la reforma: La novedad la constituyen, sin duda, la regulación de las precampañas electorales en el Libro quinto, Título segundo, Capítulo primero, arts. 211 a 217, del Código en la materia, resaltando el interés sobre la vigilancia y protección de la equidad en la contienda electoral, regulando plazo y reglas legales para las precampañas electorales, incluyendo las de propaganda electoral.

La equidad, como principio rector de la función electoral, implica que los partidos políticos contendientes en los procesos electorales, participen bajo reglas fijas, predeterminadas y en condiciones de igualdad, se trata de contender en un ámbito de igualdad de oportunidades (ELIZONDO, 2007: 374). Esto es, que ningún instituto político debe contender bajo circunstancias que le permitan ventajas ilegales sobre los otros, de ahí la importancia de regular todos los actos tendentes a la obtención del voto, pretendiendo siempre la equidad en las precampañas y campañas electorales; sin embargo, antes de la reforma, el código electoral solamente regulaba a las campañas electorales, en temporalidad, reglas y prohibiciones, mas no a las precampañas, es decir, al conjunto de actos anteriores a la campaña electoral, tendientes a influir en la decisión de los electores, que quedaban fuera de toda regulación, generando, en algunos casos, cierta inequidad. Por ello, la actual regulación de las precampañas en el código electoral vigente, se considera beneficiosa para el desarrollo y resultados de los procesos electorales para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

7) Eje temático: *Proceso electoral*: Observadores electorales, requisitos de elegibilidad, procedimiento de registro de candidatos, ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, documentación y material electoral, de la votación y su escrutinio y cómputo, desarrollo de la jornada electoral, cómputos distritales y recuentos de votación.

Exposición de motivos del decreto de reforma: La iniciativa contiene un número importante de adecuaciones a los artículos que integran el Libro quinto, del Código Electoral sujeto a análisis, así como nuevas disposiciones en asuntos trascendentales en materia electoral, con la intención de atender desde la norma legal realidades que hasta hoy carecen de normatividad, o ésta resulta insuficiente.

En las propuestas, el objetivo común es simplificar y transparentar los múltiples actos que las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos tienen encomendadas a lo largo de la etapa preparatoria de las elecciones, así como reforzar la confianza ciudadana y la seguridad de los partidos respecto de los actos de la autoridad electoral.

Un tópico de la reforma de especial relevancia, es la propuesta que regularía el recuento de votos durante las sesiones de cómputo distrital. Por un lado, propuso suprimir la discrecionalidad que aún subsiste en la norma vigente al respecto, en los casos de alteraciones, errores u omisiones en el acta de casilla; por el otro, que los recuentos totales de votos, en los casos que la ley determine, sean realizados en los consejos distritales, lo que dará a la sociedad certidumbre y a los partidos ejercicio de su derecho a dejar aclaradas dudas o impugnaciones sobre el resultado de las elecciones. Bajo esta nueva modalidad, el Tribunal Electoral solamente podría ordenar recuento de votos respecto de casillas que no hayan sido objeto de tal procedimiento, sin causa justificada, en la sesión de cómputo distrital.

Precisiones sobre este punto de la reforma: En este punto conviene destacar el tema de los cómputos distritales de la votación y de las reglas para la realización de recuentos que establece el código en su Libro quinto, Título cuarto, Capítulos tercero y cuarto, arts. 293 a 305 que se convierten en un resultante necesario después de la controvertida elección presidencial pasada, esto es, la relativa al año 2006, que trajo consigo conflictos post electorales sobre el triunfo del candidato motivando de una forma definitivamente directa, el reformar el Código en la materia para contar con un elemento más, como garante de la certeza y confianza de la ciudadanía y electores en los resultados comiciales, a través del recuento de la votación, bajo ciertos parámetros y procedimientos legales.

En efecto, los procesos electorales, en todas sus etapas, desde la preparación hasta los resultados electorales, deben garantizar la legalidad y certeza en la ciudadanía del respeto a su decisión soberana de elegir a quienes habrán de representarles, por eso, es importante que no queden dudas o incertidumbre respecto a los resultados de los comicios. En la pasada elección presidencial en México (en el año 2006), se dieron controversias electorales en prácticamente todos los distritos electorales en que se divide el país, cuando un partido político contendiente impugnó los resultados electorales para esa elección, por un supuesto error —a su parecer generalizado— en el conteo de la votación.

Esa experiencia motivó que la reforma electoral al Código Electoral federal, enfocara su atención en el rubro del escrutinio y cómputo de votos, para posibilitar el recuento de la votación bajo ciertas causas, condiciones y procedimiento específico para que los consejos distritales puedan realizar el recuento de votos en la totalidad de casillas instaladas en el distrito de que se trate, esto es, para las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República.

La ventaja que podrá ofrecer este sistema de recuento de votos radica en que una vez que se haya efectuado el recuento y los errores

de escrutinio y cómputo de casillas se hayan corregido por los consejos distritales electorales conforme al procedimiento establecido en el Código Electoral, ya no podrá invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral, ni solicitar a éste un nuevo recuento sobre los que ya fueron objeto del mismo en los consejos distritales.

8) Eje temático: *Régimen sancionador electoral y disciplinario interno*: Sujetos de responsabilidad; tipos de infracciones y sanciones; tipos de procedimientos sancionadores; reglas generales, pruebas, acumulación de expedientes, presentación de quejas, improcedencia de las quejas, sobreseimiento de las quejas, diligencias, improcedencia y sobreseimiento de las quejas; y responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, determinación de responsabilidades administrativas.

Exposición de motivos del decreto de reforma: En la propuesta se consideró que, desde su promulgación en 1990, el Código Electoral ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurrir en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, pero la experiencia comprueba un efecto negativo, pues tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo *de facto* facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión; y además, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurrir, debido a la ausencia de sanciones en el código vigente u otras leyes.

Para subsanar la omisión, se propuso adicionar un nuevo Libro séptimo al Código Electoral, de los procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurran en conductas prohibidas por la Constitución o el propio Código, estableciendo con la precisión requerida las sanciones aplicables. Así, se definen los sujetos que pueden incurrir en infracciones, se tipifican las conductas sancionables y se determinan las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con la intención de que única y exclusivamente ese instituto como autoridad electoral, cuente con normas y procedimientos legales para hacer valer la ley y sancionar a quienes la violen.

En todo caso, ante la imposición de las sanciones que se propone establecer ante conductas ilegales, graves y reiteradas, la sanción recaería directamente sobre los responsables de la conducta ilegal, y los sancionados tendrán garantizado su derecho a defenderse ante los tribunales que la Constitución y la ley establecen.

Precisiones sobre este punto de la reforma: En el Código Electoral federal vigente, específicamente se adicionó el Libro séptimo, para regular los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno, definiendo claramente a los sujetos, conductas sancionables y sanciones a los que les serían aplicables los procedimientos sancionadores.

Importa resaltar que se establecen diversos tipos de procedimientos para sancionar: el sancionador ordinario, el especial sancionador, otro en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, así como el propio para la determinación de responsabilidades administrativas. En este sentido, resulta positiva la reforma al Código en la materia, porque delinea y regula claramente cuáles son las conductas sancionables, a quiénes pueden fincarse un procedimiento sancionador, bajo qué reglas y cuáles son las sanciones a aplicarse en cada caso.

En el Código Electoral vigente se regula ordenada y sistemáticamente los sujetos responsables (partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos o cualquier persona física o moral, dirigentes y afiliados a partidos políticos, observadores electorales, autoridades, servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, autónomos y cualquier otro ente público, notarios públicos extranjeros, concesionarios y permisionarios de radio o televisión, organizaciones de ciudadanos que pretenden formar un partido político, organizaciones sindicales, laborales o patronales, así como sus integrantes o dirigentes y los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión), las conductas infractoras y el catálogo de sanciones (van desde amonestaciones, multas, reducción de ministraciones, suspensiones, hasta cancelación del registro o pérdida de derechos). A la vez, se dota a la autoridad electoral de mayores y mejores mecanismos para lograr cumplir sus determinaciones. Esto por supuesto que es beneficioso para el control de la legalidad en las actuaciones de los diversos actores y sujetos de responsabilidad en materia electoral (ZAVALA, 2008: 335).

El hecho de que el código electoral vigente regule de una forma sistemática a los regímenes sancionadores en todas sus formas, así como los sujetos, infracciones, sanciones y procedimientos aplicables, constituye un avance en materia de control de la legalidad a cargo del Instituto Federal Electoral, lo que robustece a esa institución de la democracia mexicana, y en general beneficia a todos los actores que intervienen en nuestro sistema electoral nacional, pues no deja al azar o a la expectativa las reglas a las que debemos sujetarnos para fortalecer a la democracia.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como hemos visto de forma general a lo largo de este trabajo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como canon de orden público que reglamenta las normas constitucionales en materia electoral, constituye una base esencial para la construcción perfectible de la democracia mexicana.

La implementación de las más recientes reformas, citadas en lo general mas no limitativamente en el apartado anterior, ha fortalecido diversos aspectos torales de nuestro sistema electoral mexicano, como en el caso de los institutos políticos, la independencia de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos, o bien, en materia de precampañas y campañas electorales, regulando expresamente a las primeras y fijando las reglas claras para el desarrollo legal de ambas; lo que sin duda genera mayor confiabilidad tanto en los institutos políticos, como en los procesos electorales federales y sus resultados.

En cuanto a las instituciones electorales, confirniéndoles mayores atribuciones al crear nuevas figuras jurídicas como la Contraloría General y la Unidad de Fiscalización de los Recursos Políticos, ambas del Instituto Federal Electoral, beneficiando su función de vigilancia en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos, inclusive incorporando a su catálogo de facultades, la sancionadora administrativa para el caso de infracciones a las normas electorales.

Por otro lado, el Código Electoral Federal vigente también recoge un nuevo modelo de comunicación política, al reglamentar el derecho ciudadano para acceder a la información pública de los partidos políticos, y en la obligación de éstos de generarla y transparentar con ello su actuación. Aunado a lo anterior, también se regula bajo reglas claras, parámetros, prohibiciones y sanciones respecto al uso que hagan los partidos políticos de los medios de comunicación de radio y televisión, para la difusión de propaganda electoral en periodos de proceso electoral, e inclusive en periodos no electorales para difusión de sus programas. Más aún, la regulación de estas medidas en materia de manejo de radio y televisión para fines electorales rebasa el ámbito de los partidos políticos e incluye el de los organismos electorales.

Con relación a la etapa de resultados electorales, en el Código Electoral en comento se advierte una marcada tendencia a optimizar el procedimiento para el escrutinio y cómputo de la votación obtenida en las casillas electorales, al incluir la posibilidad de efectuar recuentos totales o parciales de los paquetes electorales, aclarando con ello cualquier inconsistencia, subsanando cualquier error, o para el caso en

que los resultados de la votación obtenida entre el primer y segundo lugar esté marcadamente cerrada, lo que redundará en una mayor certeza y credibilidad en los resultados electorales, percepción que no pasa desapercibida por el electorado.

No obstante, aún existen temas pendientes en la agenda legislativa para perfeccionar lo perfectible. Para avanzar más hacia la consolidación democrática nacional de ellos se propone:

- La eliminación de la exclusividad a nivel nacional de competencia que tiene el Instituto Federal Electoral para distribuir, vigilar y, en su caso, sancionar por violaciones a las reglas aplicables para la contratación, distribución y asignación de tiempos en radio y televisión para el acceso de los partidos políticos en todo tipo de elecciones, de tal forma que pueda desconcentrarse esa competencia a las autoridades electorales de las entidades federativas en lo que respecta al ámbito de las elecciones estatales.

- Reducir el costo al erario público del mantenimiento de los partidos políticos, al otorgarles montos más reducidos por concepto de financiamiento público y, a la vez, imposición de sanciones pecuniarias más altas para el caso de la acreditación de infracciones cometidas en materia de financiamiento público de los institutos políticos.

- Inclusión de sanciones administrativas severas para los casos de indebido uso de financiamiento privado de los partidos políticos proveniente de actividades ilícitas.

V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- APARICIO CASTILLO, F., y PÉREZ MARTÍNEZ, J. (2007), *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, vol. 3, *Sistema Político Electoral. Financiamiento Público a Partidos Políticos*, México, D.F., Instituto Electoral del Distrito Federal.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. (2003), *Enciclopedia Jurídico Electoral de México*, t. I, Normas Rectoras Jurídico Electorales de México, México.
- (2003), *Enciclopedia Jurídico Electoral de México*, t. II, *Legislación Electoral Actual*, México.
- ELIZONDO GASPERÍN, M., y BECERRIL VELÁZQUEZ, M. (2007), *Nulidad de Elección (Causales genérica y abstracta)*, México, Instituto Electoral del Estado de Campeche.
- GÓMEZ-PALACIO, I. (2000), *Procesos Electorales*, México, Oxford University Press.
- MARTÍ CAPITANACHI, L. (2007), *Democracia y Derecho a la Información*, México, Porrúa.
- SARTORI, G. (1980), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid (España), Alianza Editorial.
- (1988), *Teoría de la democracia*, 1, *El debate contemporáneo*, Madrid (España), Alianza Editorial.

- SERRANO MIGALLÓN, F. (coord.) (2006), *Derecho Electoral*, México, Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2008), *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008, Documento de difusión con fines informativos*, México, D.F.
- (2008), *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos*, México, D.F.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2008), *La Reforma a la Justicia Electoral en México: Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, D.F.
- (2008), *La Reforma a la Justicia Electoral en México: Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, D.F.
- ZAVALA ARREDONDO, M. A., *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, hacia un nuevo modelo. La Fiscalización de los Recursos*, Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 335.

Otras fuentes de consulta

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 14 de enero de 2008.

CAPÍTULO CUARTO

LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL FEDERAL (IFE)

Claudia Verónica GÓMEZ VARELA
José Luis BRAHMS GÓMEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTEXTO JURÍDICO ELECTORAL.—1. La función administrativa electoral: Conceptualización, naturaleza, alcances, funciones y atribuciones.—2. Principales atributos.—3. Principios rectores en materia electoral.—4. Fines.—III. COMPONENTES DE LAS TAREAS ELECTORALES.—1. El personal eventual o permanente en el IFE.—2. Finanzas: costos y presupuestos.—3. Logísticas y operativas.—4. Procesamiento de información y transparencia.—5. Nuevo modelo de comunicación política.—6. Régimen Sancionador Electoral.—7. Planeación y calendario electoral.—IV. APUNTES DE REFORMA PENDIENTES.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹ encarga al Instituto Federal Electoral (IFE), la función estatal de organizar las elecciones, tarea que comprende un núcleo de actos

¹ El Instituto Federal Electoral es un organismo constitucional público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como las elecciones de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. TESIS S3EL 094/2002. ART. 41 BASE V CPEUM Y 104 COFIPE.

análogos cuyo idéntico propósito radica en atender a la renovación de los poderes federales legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

La estructura orgánica del Instituto Federal Electoral invita a la revisión del tema de las autoridades administrativas electorales, su evolución y sobre todo la perspectiva de desarrollo a futuro. Se deberá observar en este documento la regulación jurídica vigente de las autoridades encargadas de administrar los procesos electorales; se constatará que a raíz de la última reforma electoral, los avances fueron considerables, sin embargo, se reflejan carencias y lagunas legales, las cuales hacen tortuoso el barroco camino de la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo en México.

En este documento se encuentran temas, los cuales permitieron desarrollar varias posibilidades de estudio y análisis, entre los cuales se pueden destacar: la estructura orgánica administrativa del IFE, el nuevo modelo de comunicación política, y el régimen sancionador electoral. De ellos se observan requerimientos de ajustes así como diseños legales y organizacionales que permitirán tener una autoridad administrativa electoral acorde a las circunstancias democráticas actuales.

El objetivo general que persigue este ensayo es conocer la realidad jurídica emanada de la aplicación teórica normativa de la reforma electoral y si la autoridad administrativa electoral en México fue capaz de procesarla y aplicarla en sus términos; así como evaluar el diseño institucional del IFE, sus alcances, perspectivas de mejora interna; posibles adecuaciones a la estructura centralizada y descentralizada para reedificar una autoridad electoral eficaz que lograra la equidad, transparencia y legitimación en los comicios federales.

Justificación social y jurídica plantea cómo las reformas electorales recientes en México trajeron consigo importantes tareas, las cuales requieren un minucioso análisis, así como un amplio conocimiento de sus alcances y en el ámbito de la competencia de cada una de las autoridades que intervienen en los comicios. De ahí la necesidad de evaluar con qué herramientas metodológicas y técnico-jurídicas se harán posibles mejoras al diseño institucional de la autoridad administrativa electoral federal, conocida en México por sus siglas como «IFE», en futuros procesos electorales.

II. CONTEXTO JURÍDICO ELECTORAL

Para consolidar la democracia en el Estado mexicano moderno, el derecho electoral fue concebido como uno de los instrumentos dinámicos que permite medir el pulso social respecto de los mecanismos de renovación del poder. Las elecciones constituyen el engranaje jurídico

usual para elegir a los titulares de los órganos representativos y para que éstos participen en la determinación, ejecución y control de las decisiones públicas a lo largo de todo el proceso gubernamental, junto con el apoyo y supervisión constante de la ciudadanía.

La celebración de elecciones libres y periódicas apegadas a la Constitución y a la ley son postulados referentes al sistema electoral mexicano desde hace algunas décadas.

Para ello, las instituciones electorales y sobre todo las administrativas, tienen mucho que ver con el diseño de los procesos electorales y el grado de legalidad y legitimación con los cuales aquéllos se producen en la renovación de los poderes públicos. Por eso, este ensayo tiene como propósito y objetivo el conocer las actividades y funciones del organismo de carácter federal encargado de preparar, dirigir y ejecutar antes, durante y después la celebración de elecciones en todas sus fases operativas.

En este documento se analizará además, cómo la reforma electoral constitucional y legal, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente, constituyó una gradual modificación al sistema electoral mexicano, renovando el contexto en el cual se desarrolla la competencia electoral en México y, en particular, las condiciones bajo las cuales se difunde la propaganda en radio y televisión durante las campañas.

La citada reforma electoral tuvo como tema de fondo la equidad en los comicios, regulando significativamente los medios de comunicación, como se planteó desde su aprobación en el Congreso y como lo sostienen diversos estudios e investigaciones, nacionales e internacionales (CÓRDOVA Y SALAZAR, 2008)². Esa reforma constituye un auténtico «cambio de modelo», una concepción distinta de la contienda democrática y de la situación de los medios de comunicación social en ella. Se trata de una nueva solución -aunque no concluida- a uno de los problemas críticos de la democracia mexicana y éste es como se dijo, el aspecto central en la reforma política y electoral ocurrida en el año 2007.

A partir de los años setenta se han dado diversas reformas a la Constitución y a las leyes secundarias, fortaleciendo a los organismos

² Decreto que reforma los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el art. 134 y deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México, desde una perspectiva internacional comparada. Primer informe, 29 de mayo de 2009. Compilación, resumen y edición Rafael López Pintor, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, México, 2009. Estudios sobre la Reforma Electoral, 2007.

electorales, y contribuyeron a la consolidación democrática a través de instituciones autónomas y con altas dosis de credibilidad, mostrándose como actoras importantes en la aplicación de las reformas de última generación referidas a la materia electoral.

Los procedimientos que regulan el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en radio y televisión; la equidad en la contienda; la instauración de Procedimientos Sancionadores Especiales; la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las causales para el recuento de los votos, constituyen la parte esencial de la última reforma, en el campo del derecho electoral.

El escenario derivado del proceso electoral federal de 2005-2006, en el cual se renovó la presidencia de la república, condicionó un ambiente que puso en jaque a las principales instituciones electorales encargadas del proceso electoral, debido a que los contendientes jugaron con rudeza y derroche de ilegalidad, dejando en entredicho la actuación correcta del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se les acusó de ineficaces, sufrieron descrédito por no haber logrado controlar y legitimar los procesos comiciales. La sociedad mexicana en una parte sustancial, perdió la confianza en estas instituciones responsables de la legalidad y legitimidad democrática. La iniciativa de reforma constitucional conformó la reacción de la clase política, posterior a julio de 2006, con el objeto de recuperar la credibilidad de la ciudadanía, pero también la legitimidad y la funcionalidad de las instituciones democráticas. La reforma constitucional electoral constituyó el universo normativo fundamental regulador para la autoridad administrativa en la organización de las elecciones federales de 2009 y las implicaciones que sostuvieron la creación y renovación de procedimientos electorales de forma satisfactoria, cabría esperar, si es aplicable para los comicios de 2012 o si es necesario realizar algunos ajustes a la dinámica electoral.

Toda ley es perfectible. Por ello, resulta necesaria una serie de reflexiones y propuestas con el único ánimo de fortalecer lo ya reglamentado y sus cauces institucionales. De ahí que en este ensayo se analicen, a la luz de la reforma y la experiencia del proceso electoral federal 2008-2009, propuestas concretas para favorecer la reflexión y la construcción de una mejor democracia y una autoridad administrativa electoral capaz de procesarla.

El problema central de la reforma fue el de la radio y la televisión, muchos otros aspectos de la vida electoral también fueron modificados hasta generar un nuevo código electoral federal, con un libro completamente nuevo en materia de sanciones y con nuevas atribuciones para las autoridades electorales. En conjunto, constituyó un cambio legal e institucional del país. Un recuento de los objetivos animaron esos cam-

bios y el conjunto de la reforma electoral que se muestra en cada uno de los temas se abordan en el contexto de la autoridad administrativa electoral a continuación.

1. La función administrativa electoral: Conceptualización, naturaleza, alcances, funciones y atribuciones

El concepto «administración electoral» tiene dos dimensiones: la primera, relativa a los órganos encargados de la organización, dirección y control de los procesos electorales; y la segunda, atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, se debe distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión, para comprender los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento.

En su sentido institucional, «administración electoral» alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios órganos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos (LÓPEZ, 2000: 27).

La legislación define cuáles son los organismos electorales, entre los que destacan por su jerarquía los tribunales electorales (con funciones administrativas y eventualmente jurisdiccionales). Existe fuerte evidencia acerca del importante rol de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en Latinoamérica, pero siempre se tomará en cuenta el contexto en que los mismos operan (HARTLYN, 2003)³.

³ En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas: 1) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. 2) Según su relación y grado de dependencia con el poder ejecutivo, se puede distinguir entre los modelos donde la administración electoral corresponde a un organismo independiente del poder ejecutivo, corresponde al gobierno bajo la supervisión de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno. 3) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria —total o parcial— y organismos sin representación partidaria. 4) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. 5) Según su nivel de autonomía, se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, etcétera.

Por otra parte, en su acepción adjetiva la administración electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del listado nominal y padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas o consejos electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos. En esta dinámica, cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías por parte de la administración electoral (LÓPEZ, 2000: 28).

En América Latina las administraciones electorales como organismos especializados e independientes del Poder Ejecutivo son producto, en su mayoría, del primer cuarto del siglo xx. Hoy día, prácticamente todos los países tienen algún órgano estatal encargado de las elecciones y en algunos está considerado como un cuarto poder del Estado (Costa Rica, Uruguay, Venezuela) e incluso está constitucionalmente así definido en Nicaragua. En el conjunto del mundo, sobre todo en democracias emergentes de las últimas décadas, la tendencia es hacia la institucionalización de organismos nacionales permanentes y separados de los otros poderes. Adicionalmente, la evidencia disponible apunta a cómo un solo órgano de carácter permanente gestiona los procesos electorales con menor coste, en contraparte de organismos los cuales sólo tienen una vigencia temporal mientras duran las elecciones. A estas conclusiones llegó López Pintor en un trabajo de extensa recopilación de información y análisis comparado de la experiencia mundial, por encargo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (LÓPEZ, 1999: 58)⁴ con el cual estamos de acuerdo.

La administración del proceso electoral influye significativamente en la forma en cómo el resto del mundo percibe el compromiso de un país con la democracia y, lo que es más importante, hasta qué punto los electores le otorgan legitimidad a su gobierno. El nivel de responsabilidad recae en los administradores electorales y su equipo de trabajo es, por consiguiente, muy grande y debe ser asumido con un gran compromiso institucional.

⁴ «Las conclusiones principales de este trabajo de clasificación son las siguientes. Primero, la organización de las elecciones hoy en la mayoría de los países del mundo corresponde en exclusiva a una comisión electoral, que al menos legalmente es independiente del gobierno (más del 53 por 100 de los casos). Segundo, le siguen en importancia y a gran distancia aquellos países donde son administradas por el gobierno bajo supervisión de alguna autoridad colegiada (27 por 100 de los casos). Finalmente, sólo en uno de cada cinco países son gestionadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo (20 por 100), siendo más frecuente el caso de ciertas islas del Caribe (Aruba, Granada), la región de Asia-Pacífico (Sri Lanka, Fiji), el Norte de Europa (Dinamarca, Finlandia), Oriente Medio (Líbano, Jordania) y África Oriental (Burundi, Seychelles)».

Además de las pautas éticas consideradas en los principios clave, deben existir en los marcos jurídicos, cuyos contenidos rigen a los administradores electorales incluyendo los de comunicación, responsabilidad, transparencia, profesionalismo, imparcialidad y el concepto de servicio a los electores y a otros participantes en el proceso.

En el caso mexicano, la administración electoral la lleva a cabo un órgano constitucional autónomo (CÁRDENAS, 2000: 54)⁵ denominado «Instituto Federal Electoral», separado del Poder Legislativo y Ejecutivo, de conformación mixta que además es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, es decir, las referentes a la elección de presidente de la República y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Y desde la perspectiva jurisdiccional, la revisión y sanción de los actos de autoridad administrativa corresponde al Poder Judicial de la Federación, específicamente al Tribunal Electoral, quien será (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) la máxima autoridad jurisdiccional de la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

2. Principales atributos

El Instituto Federal Electoral es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) aprobadas en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus funciones, cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa.

Desde la fecha de su creación, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma

⁵ Sus características de autonomía son: *a*) Inmediatez constitucional. El establecimiento y configuración del Instituto deviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *b*) Esencialidad. El Estado mexicano lo ha considerado necesario para el Estado de Derecho. *c*) Dirección Política. Participa en la dirección política del Estado, a través de facultades exclusivas. *d*) Paridad de rango. Se encuentra en la cúspide de los órganos del Estado, aunque no tiene la naturaleza de los poderes tradicionales.

que han impactado de manera significativa en su integración y atributos. En este sentido, merece una mención especial la reforma, concretada en 1996, que reforzó el nivel de independencia y autonomía del Instituto al desligar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su integración y funcionamiento, y reservar el voto dentro de todos sus órganos de dirección a los consejeros sin vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal. Sin embargo, la última reforma electoral de 2007 y 2008 se significó por modificar todo lo relativo al ámbito de diseño organizacional de la estructura de dirección colegiada, destacándose los siguientes aspectos reformados:

Consejo General y rama ejecutiva: al acotar el número de comisiones permanentes, así como el número de sus integrantes y la duración (rotativa) del encargo en comisión. Para garantizar la experiencia en los procesos de renovación de los consejeros electorales, se modifica el régimen de cambio y rotación en el Consejo. El consejero presidente del IFE durará seis años en su cargo, con derecho a reelección una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Los consejeros electorales y el consejero presidente serán elegidos previa consulta a la sociedad, por parte de la Cámara de Diputados. Se crea la Contraloría General del IFE, con autonomía técnica y de gestión, responsable de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. El contralor del Instituto será designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Durará seis años en el cargo, podrá ser reelecto por una sola vez y tendrá coordinación con la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los consejeros, el secretario ejecutivo y el contralor concluyan su mandato, no podrán ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, dentro de los dos años siguientes a su retiro.

Quedaron pendientes para una futura reforma en el órgano superior de dirección, la eliminación de los representantes del Poder Legislativo del Congreso de la Unión, en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual su participación en el órgano máximo de dirección colegiada no es en el sentido de privilegiar los intereses del parlamento, pues solamente defienden los intereses del partido político al que representan en la Cámara correspondiente, y por tanto sus decisiones y planteamientos son siempre con tintes partidistas. En consecuencia, sus intervenciones estarían aseguradas con la representación de los partidos políticos en este máximo órgano de dirección.

3. Principios rectores en materia electoral

Todas las constituciones prevén principios y reglas, según la terminología reciente en materia de clasificación de las normas jurídicas. Los

principios, a diferencia de las reglas, no tienen la estructura de éstas ni se interpretan de la misma manera. Los principios se ponderan según el caso concreto para poder ser interpretados y aplicados.

Los principios rectores en materia electoral no tienen la misma función que los principios generales del Derecho, de acuerdo con el art. 14, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una función subsidiaria y supletoria en defecto de norma expresa o de posibilidades viables para su interpretación. Los principios rectores tienen como propósito facilitar o auxiliar en la tarea de comprensión de lo electoral, no en defecto, sino como guía de cualquier interpretación y aplicación del derecho electoral (GARCÍA y NIETO, 2000: 60-61).

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales están a cargo del Instituto Federal Electoral, se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo e independencia.

Los cinco primeros fueron elevados a nivel constitucional, como parte del párrafo séptimo del art. 41, merced al decreto del 4 de abril de 1990, que entre otras cosas dispuso: «La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal», la de organizar y realizar las elecciones federales.

El principio de independencia se agregaría a dicha enunciación, mediante decreto de 15 de abril de 1994. Sin embargo, la nueva fórmula omitió referir el principio de profesionalismo; no obstante, éste continúa vigente, en atención a lo dispuesto en el artículo antes citado, en el sentido de que el Instituto será «autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño» (CPEUM, 1994).

4. Fines

Aludir a los fines del Instituto significa hablar del objeto para el que fue creado, de la razón a la que su ser debe obedecer y del papel que desempeña en la sociedad. El catálogo correspondiente se halla establecido en el art. 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos los cuales la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

III. COMPONENTES DE LAS TAREAS ELECTORALES

1. El personal eventual o permanente en el IFE

Respecto a los recursos humanos del IFE, se cuenta con una estructura administrativa de personal profesional. En este sentido, el concepto de servicio profesional electoral fue introducido por la reforma constitucional de 1994, señalado como un sistema profesional de carrera cuyos aspectos fundamentales son: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad de personas sujetas a evaluaciones periódicas de desempeño, a quienes se garantice la estabilidad en el empleo y se instruya hasta su especialización, conforme a programas específicos de formación y desarrollo, y en quienes se genere un elevado sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

Su objeto radica en: coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines; garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; proveer al Instituto de personal calificado; y, otorgar certeza jurídica al personal del Instituto.

Como parte de las reflexiones que se presentan en el presente ensayo, corresponden al tema de los recursos humanos con los cuales cuenta el Instituto Federal Electoral para organizar los comicios federales y que representan un activo para dicha institución, se establece la necesidad de reedificar la estructura administrativa, reduciendo la burocracia y haciéndola eficiente y eficaz en lo relativo a la organización de los procesos electorales federales. Es una de las apuestas que debe revisar el siguiente modelo de reformas. Colocando a continuación las propuestas en ese sentido:

- Reducir las Direcciones Ejecutivas, las cuales conforman la Junta General Ejecutiva, esto es, rediseñando las Direcciones de Capacitación Electoral; Organización Electoral y la de Prerrogativas y Partidos Políticos;

- Reducción a tres vocalías los órganos desconcentrados, delegacionales y subdelegacionales (Juntas Locales y Distritales) del Instituto Federal Electoral.

El IFE desde su creación y en su evolución se encuentra en plena mayoría de edad, pues a más de diecinueve años de su origen y de la constitución de sus órganos desconcentrados, es decir, las treinta y dos juntas locales y trescientas juntas distritales, no han sido tocados por ninguna reforma interna, que valdría la pena explorar con el ánimo de mejorar esas unidades administrativas electorales.

Desde la institución del Servicio Profesional Electoral, al cual deben pertenecer los integrantes de dichas juntas. Con la experiencia acumulada de siete procesos electorales federales, se considera ya el momento de contraer esos cuerpos orgánicos administrativos. Se puede afirmar que las juntas ejecutivas podrían funcionar integradas solamente por tres vocales, con las necesarias ampliaciones del personal eventual durante los procesos electorales, además de con la misma eficacia con la que vienen funcionando, reduciendo con ello los costos financieros de este ente.

2. Finanzas: costos y presupuestos

Mención especial merece en este punto lo relativo a los costos y presupuestos financieros para llevar a cabo la renovación del poder público a través de elecciones en México. Los presupuestos en la actualidad son elevados en virtud de las condicionantes del sistema electoral, más de 12.880 millones de pesos, unos 35.000.287 pesos diarios para financiar la elección federal fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 (NUEVO PRESUPUESTO DOF 2008: 78-79) en la última elección en este país. Se ejercieron (según consta en el citado presupuesto), que un porcentaje de estos gastos se entregarían a los partidos políticos nacionales y otro para pagar su burocracia en actividades ordinarias; también se concentra el gasto, desglosado en la proyección del ejercicio a ejecutar por la administración electoral, esto es, lo que ejercerá el Instituto Federal Electoral, para la organización del proceso electoral y desde luego el financiamiento público otorgado a los partidos políticos, como ya se mencionó.

Aunado a las acciones financieras que se realizaron al cumplir con la reforma electoral de 2007 y 2008, que otorgó al Instituto Federal

Electoral cincuenta y tres nuevas atribuciones y actividades completamente nuevas, entre las cuales se encuentran la administración, distribución y vigilancia de los tiempos del Estado en medios electrónicos de los partidos y autoridades electorales, así como el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, la instalación de una Contraloría General con mayores facultades y la consiguiente reestructuración administrativa derivada de las reformas constitucionales y legales. Evidentemente, las nuevas atribuciones implicaron cargas adicionales presupuestales y el necesario planteamiento, de parte de la autoridad administrativa, requirió de un mayor presupuesto (IFE, INFORME 2010: 247-249).

Para instrumentar las nuevas atribuciones, el IFE señala la autoridad en el citado informe:

«Analizó sus necesidades de recursos adicionales, en especial las vinculadas con la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión y con base en las estrategias diseñadas por cada una de las áreas sustantivas. En apego al artículo transitorio vigésimo primero del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se generó un requerimiento de recursos adicionales al presupuesto autorizado 2008 por \$1,453.600.000 pesos. La SHCP dio respuesta con la autorización únicamente de \$350.000.000 pesos... Posteriormente le otorgó para su administración la ampliación líquida recibida para 2008 que fue 55,3 por 100 menor al requerimiento original del 31 de marzo y 18,4 por 100 menos que el mínimo requerido el 11 de junio de 2008».

Esto implica que la última reforma electoral hecha en el país procesó una mayor cantidad de recursos para la autoridad electoral federal, para poder operarla sobre todo en lo concerniente al nuevo modelo de comunicación y el control total durante el proceso electoral de la publicidad política en la pasada elección federal, como caso ejemplar en el mundo, no existe otro control así por parte de autoridad electoral alguna.

La información anterior se desprende de los informes que presentó la autoridad administrativa electoral, al seno de su Consejo General⁶.

⁶ «Informe final al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades derivadas de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral. Mayo de 2009.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el periodo que comprende del 23 de enero al 25 de febrero de 2009, derivadas de la Ampliación Presupuestal para atender la Reforma Electoral. (Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al Ejercicio de la Ampliación Presupuestal), de 27 de febrero de 2009, sesión ordinaria.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el periodo que comprende del 26 de febrero al 23 de marzo de 2009, derivadas de la ampliación presupuestal para atender la reforma electoral. (Comisión Temporal del Consejo General

3. Logísticas y operativas

El proceso electoral federal en México se concibe como el conjunto ordenado y secuencial de actos y actividades, regulados por la Constitución y la ley electoral, los cuales realizan las autoridades, los partidos y los ciudadanos con el propósito de renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Sobre esta base, la división del proceso electoral en etapas tiene como propósito inicial distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades que lo integran, pero además y fundamentalmente, el de asegurar la observancia del principio de definitividad, es decir, otorgar firmeza y certidumbre jurídica a la realización y conclusión de cada una de ellas, así como garantizar que cada acto realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos se ajuste a los términos y plazos previstos legalmente.

El proceso electoral federal se sujeta a los principios electorales adjetivos, como son la armonización de los principios de orden público y observancia general, así como los criterios de interpretación; que los actos y resoluciones electorales se ciñan a la constitucionalidad y legalidad; la definitividad se refiere a los distintos actos y resoluciones en la materia; mientras se tramita la impugnación, no se deberá suspender el acto o resolución combatido (principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados y de definitividad); la validez de todos los momentos y tiempos durante el proceso electoral; la suplencia en la deficiencia de la queja; procedimiento por escrito y a instancia de parte agraviada; esquema de *litis* cerrada, pruebas tasadas, factibilidad de la reparación del agravio o daño; procedimientos expeditos, publicistas, con garantías de audiencia, esquemas normativos previos, autoridades legítimas y legales, prontitud e inmediatez, exhaustividad, conexidad en la causa, marco normativo de nulidades, elegibilidad e inelegibilidad, «justicia electoral integral» y procedimientos sancionadores (GALVÁN, 2004).

De acuerdo con la ley, el proceso electoral federal de carácter ordinario en México, comprende cuatro etapas secuenciales diferenciadas:

1. Preparación de la elección. Se inicia con la primera sesión celebrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en

para dar Seguimiento al ejercicio de la Ampliación Presupuestal), 31 de marzo de 2009, sesión ordinaria.

Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el período que comprende del 24 de marzo al 24 de abril de 2009, derivadas de la ampliación presupuestal para atender la Reforma Electoral. (Comisión Temporal del Consejo General para dar Seguimiento al Ejercicio de la Ampliación Presupuestal), 29 de abril de 2009, ordinaria».

la primera semana de octubre del año previo al que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

2. Jornada electoral. Se inicia a las 08:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de las casillas instaladas para la recepción y el cómputo inicial de los votos.

3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. Se inicia con la remisión de la documentación y los expedientes electorales de las casillas a los consejos distritales, y concluye con los cómputos y declaraciones de validez que realicen los consejos del Instituto o, en su caso, con las resoluciones que emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En todo caso y de acuerdo con la ley, esta etapa debe concluir la última semana de agosto.

4. Dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo. Se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación interpuesto contra la elección o cuando se tenga constancia de no haberse presentado alguno, y concluye al momento en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprueba el dictamen del cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. En todo caso y de acuerdo con la ley, esta última etapa del proceso electoral debe concluir durante septiembre.

Es importante destacar que la última de estas etapas sólo se materializa cuando el proceso electoral federal comprende la elección presidencial.

El IFE, para la celebración de los procesos electorales, desplegó un enorme trabajo institucional, humano, material y tecnológico. Derivado de la reforma electoral, entró en una dinámica nueva y se incursionó en el vasto tema de la comunicación electrónica y buscó con ello instrumentos tecnológicos útiles adquiridos para sus propios fines, que son acervo patrimonial de él.

Con las herramientas diseñadas e instaladas por el IFE, actualmente se tiene una radiografía amplia del comportamiento efectivo de los medios de comunicación electrónica en todo el país y éste es probablemente un dato nunca antes alcanzado en la historia de la regulación de la radio y la televisión mexicanas.

La instauración del nuevo esquema de comunicación política no fue una obra exclusiva del IFE. Por el contrario, se trata de un modelo concurrente por necesidad que requiere la colaboración no sólo de los partidos y de los gobiernos sino sobre todo de los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión en toda la República.

En 2009, la cooperación y niveles de cumplimiento se normalizaron y se maximizaron de manera consistente hasta el último día de la cam-

pañá. Con excepciones bien localizadas, según datos de esta institución, los partidos políticos asumieron sus nuevas responsabilidades y optaron por colocar y difundir sus mensajes para toda la ciudadanía a través de los vehículos dispuestos por la ley y el IFE.

Al respecto, se señala que en el país esta institución es la única encargada de transmitir a través de los medios de comunicación cualquier publicidad de partidos y candidatos en los tiempos de los cuales el Estado es propietario. A su vez, los mexicanos han sido receptivos a ese proceso, respondieron en esa circunstancia e incrementaron sensiblemente su participación en las elecciones federales intermedias (el porcentaje de participación ciudadana pasó de 41,68 por 100 en 2003 a 44,8 por 100 en 2009, según datos de la estadística de las elecciones federales, publicadas por el IFE en 2010).

La democracia y sus instrumentos implican siempre un compromiso de las instancias y agencias involucradas. Si esta cooperación social e institucional se mantiene y se refuerza, si se multiplica así la eficacia y la flexibilidad del modelo, merced a sus nuevos instrumentos tecnológicos y a reformas legales puntuales, las elecciones por venir bajo el nuevo esquema de comunicación estarán cabalmente aseguradas.

4. Procesamiento de información y transparencia

Nuevos instrumentos de publicidad e información útil se derivaron de la reforma electoral de 2007 y 2008. El Instituto Federal Electoral se encuentra obligado a brindar garantías de acceso al público a la información de la institución y de los partidos políticos.

En materia de derecho a la información y transparencia de las instituciones electorales, la reforma al código electoral, trajo consecuencias muy relevantes que tendrán efectos de largo plazo en la vida de los partidos políticos. El Poder Legislativo incorporó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, un nuevo capítulo, en el Libro siguiente, dedicado a precisar las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia. Con esta decisión el Congreso resolvió la discusión sobre las obligaciones de los partidos políticos, un debate planteado en el Legislativo en julio de 2007, con ocasión de la reforma al art. 6.º constitucional relacionado con el derecho de acceso a la información.

En aquel momento, el Constituyente Permanente resolvió que las obligaciones de transparencia de los partidos y de otras instituciones de interés público debieran quedar reguladas en las leyes específicas y no en la Constitución. En este sentido, la incorporación del nuevo capítulo de la legislación que obliga a los partidos es el resultado directo de esa reforma constitucional, la cual elevó el derecho de

acceso a la información a la jerarquía de un derecho fundamental de los mexicanos.

5. Nuevo modelo de comunicación política

La reforma constitucional en materia de acceso a medios de comunicación fue una de las más revolucionarias del sistema hasta entonces vigente. El IFE se convierte en la única autoridad encargada de administrar y distribuir los tiempos del Estado para sus propios fines, además de hacerse cargo de las prerrogativas de los partidos políticos. A partir de esta reforma, los partidos pueden hacer uso permanente de los medios de comunicación social para la difusión de sus mensajes.

Dicha reforma facultó a la autoridad electoral administrativa para ejercer el monopolio en la administración de tiempos y su distribución, ofreciendo así un mejor control de los recursos públicos: prohibió a las personas y a los partidos adquirir tiempos en radio y televisión de manera privada, tema sumamente debatido en la elaboración de la legislación vigente y en su aplicación posterior, sobre todo por quienes ostentan el manejo de los medios de comunicación electrónica. Las modificaciones electorales abarcaron el tema relativo a los tiempos en radio y televisión modificando los esquemas conocidos y desarrollados por las diversas legislaciones en todas las entidades federativas.

Al dotar de estas nuevas atribuciones de ley al Instituto Federal Electoral y facultarlo al cumplimiento de esta tarea, se requirió la implementación de un sistema que monitorea la correcta observancia de las transmisiones al aire de los partidos políticos y de las autoridades electorales por parte de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), (IFE, 2008: 20) servirá, tal como lo hizo en este proceso que finalizó, para monitorear y garantizar la aplicación de la ley en las próximas elecciones tanto de las entidades federativas de 2010 y 2011 y las federales de 2012.

En resumen, con esta reforma electoral en materia de acceso a medios de comunicación, se abonó a la equidad en la contienda en el sentido de restringir el uso de recursos privados en la compra y venta de tiempo. Sin embargo, cabría reflexionar acerca de algunos aspectos los cuales podrían ser reformados.

Según lo señalan las autoridades administrativas electorales, derivado del nuevo marco legal electoral, se estableció que en los procesos electorales federales a partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral contará con cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (IFE, 2008: 24-25). Ese tiempo se debe emplear en mensajes de veinte

a treinta segundos los cuales se deben transmitir entre las 6:00 y las 24:00 horas.

Derivado de lo anterior, habrá de analizarse la posibilidad de mantener el formato actual de promocionales. En virtud del cual tenemos una ciudadanía más crítica y que requiere estar mejor informada, en concordancia con la postura de la autoridad administrativa electoral de establecer la conveniencia de agregar tiempos para transmitir programas de análisis o debate, y no solamente promocionales de veinte a treinta segundos. Asimismo, sería recomendable investigar la posibilidad de que el 50 por 100 de esos minutos de transmisión sea utilizado para la emisión de promocionales, y el restante para divulgar programas con un mayor contenido, los cuales sean propositivos y repercutan en el interés de la ciudadanía. Sin embargo esta reflexión puede ser motivo de un ajuste legal o reglamentario federal.

En este caso, se plantea que exista una sucesión entre las transmisiones, primero el tiempo correspondiente a la parte por lo que difundirían promocionales, y posteriormente, por la cual se darían a conocer programas de difusión. En los horarios de mayor audiencia adulta se sugeriría dejar de transmitir promocionales, para en su caso difundir breves programas informativos que ofrezcan a los posibles votantes mayores elementos en la toma de decisiones, evitando con ello el uso indiscriminado de *spots*, con los que se saturó a la ciudadanía en la contienda de 2009.

La administración de los tiempos en radio y televisión correspondientes al Estado durante el proceso electoral federal 2008-2009, fue una experiencia de aprendizaje para los partidos políticos, los sujetos regulados y la autoridad electoral misma. La aplicación del modelo de comunicación política significó un proceso paulatino de adaptación a procedimientos y prácticas inéditas en la vida electoral del país.

Obsta señalar que el modelo exige cambios y modificaciones puntuales, para hacerlo flexible, sencillo y efectivo.

Es importante mencionar a continuación los cuestionamientos que al respecto de este tema realizan las autoridades del Instituto Federal Electoral, cuando manifiestan en el Informe del libro blanco «¿cuáles serían los campos de ajuste necesarios?

«1. Buscar usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales (mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para el contraste de las plataformas programáticas, entre otros).

2. Permitir la acumulación de los tiempos oficiales, para a su vez consentir mayor flexibilidad en las formas de comunicación política (no sólo “*spots*”).

3. De esa manera, procurar reducir el número de “*spots*”, pero no del tiempo total del Estado que administra el IFE.

4. Definir con más precisión las prohibiciones en materia de radio y televisión. La prohibición mercantil —fundamental en la reforma— tendría que expandir más genéricamente la redacción hacia “lo que se adquiera o reciba”, y no solamente a lo que se “contrate”, pues resulta altamente complicado depender del hallazgo de un documento contractual, más aún en el lapso de cinco días que marca el procedimiento.

5. Desarrollar con mayor precisión y a la luz de la experiencia, el catálogo de sanciones:

- a) Adquisición y contratación de tiempos en medios electrónicos.
- b) Definición precisa de las modalidades de transmisión de los promocionales.
- c) Los ámbitos a los que se circunscribe la denigración y la calumnia.
- d) La propaganda gubernamental.
- e) Los informes oficiales.
- f) La propaganda integrada.
- g) Los «infomerciales».

6. Elevar las sanciones a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión ante la imposibilidad práctica de reponer de manera eficiente y equitativa los tiempos, en especial al final de una campaña.

7. Reformular y considerar la pertinencia y duración de los periodos electorales: precampaña, intercampaña y campaña.

8. Insistir sobre la necesaria simultaneidad de los procesos locales y federales para celebrar la jornada electoral y cada una de sus etapas en los mismos plazos.

9. Si bien la votación por partido en la elección local debe formar parte de los criterios de distribución de los tiempos, contemplar la posibilidad de que cada partido coloque dentro de esos espacios de manera libre los materiales que decida su propia estrategia de campaña. La distinción entre tiempo obligatoriamente dedicado a materiales federales y tiempo dedicado obligatoriamente a materiales locales introduce rigidez a la administración de los tiempos del Estado y constituye un requisito impracticable para los partidos con menor presencia regional.

10. Considerar que el criterio fundamental para elaborar y entregar una determinada pauta, que ha de ser:

- a) Geográfico: se entrega al concesionario y permisionario porque reside en la entidad que celebra elección y desde la cual emite su señal.

b) Se entrega pauta al concesionario o permisionario que posea programación propia.

11. Eliminar el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales, pues su efecto es el de introducir condiciones aún más complejas a la administración de los tiempos del Estado.

12. Diferenciar el régimen jurídico aplicable entre concesionarios y permisionarios.

13. Desarrollar el régimen legal electoral para la televisión restringida y para las redes nacionales...» (IFE, 2010: 116-117).

Es importante señalar que la institución electoral plantea en trece puntos la necesidad de hacer ajustes al marco legal y reglamentario, por lo que en concordancia con este apartado, resulta deseable continuar con el proceso natural de perfeccionamiento del modelo de comunicación política y de regulación de medios de comunicación para las contiendas electorales, a la luz de la experiencia acumulada por la propia autoridad electoral federal y transitar hacia procedimientos más ágiles y certeros. Se trata con ello de apuntalar los instrumentos reglamentarios con los que cuenta la autoridad para alcanzar mejores prácticas y crear un equilibrio más eficiente entre los actores involucrados.

6. Régimen Sancionador Electoral

La normativa electoral en las últimas tres décadas se encuentra en constante evolución. Con las pasadas reformas electorales a la Constitución y la creación de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral como ya se dijo, fue investido de nuevas atribuciones y competencias, entre las más destacadas están la instrumentación y aplicación de procedimientos administrativos sancionadores, que es el tema central de este apartado.

Los medios de impugnación y la instauración de Procedimientos Sancionadores Especiales, cuya naturaleza jurídica expedita está encaminada a evitar la producción de daños irreparables y la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, fue otro de los ejes primordiales de la reforma.

Una de las nuevas características que reviste el régimen sancionador se centra en la forma de corregir las conductas derivadas del incumplimiento de los actos anticipados de precampaña o campaña, cuando se contravengan normas sobre propaganda político-electoral o cuando se vulneren las modalidades de difusión personalizada por parte de entes o servidores públicos.

Este régimen contiene un catálogo de sanciones mucho más estricto. Está encaminado a multar las infracciones de los partidos políticos y de sus candidatos, así como la de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (IFE, Acuerdo del Consejo General: 2008). De lo anterior, el IFE emitió un reglamento controlando la propaganda, sin embargo, resulta insuficiente, toda vez que el legislador federal fue omiso en mejorar la regulación secundaria, derivada del art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la experiencia de este último proceso electoral dejó en claro que los procedimientos sancionadores especiales generan cierto desgaste al Consejo General y en los consejos distritales del Instituto. Todavía prevalecen imprecisiones en la ley que no permiten establecer con claridad la competencia de los órganos locales para subsanar dichos procedimientos.

Se propone incorporar en la ley que los órganos locales sean competentes para resolver las quejas o denuncias correspondientes al ámbito local y el Consejo General tenga competencia sólo en el ámbito federal.

El contencioso administrativo electoral se diseñó para dar certidumbre, legalidad y transparencia a los actores políticos, pero sobre todo equidad en la contienda por la renovación de los poderes.

El procedimiento administrativo sancionador requiere adecuaciones legislativas similares a las realizadas en las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la redistribución de atribuciones, facultades y responsabilidades, para descargar el peso operativo de los comicios en el nivel distrital y trasladarlo al nivel local o delegacional, en virtud de que esta última realiza sólo funciones de supervisión y coordinación, pero no está inmerso en los procesos de capacitación ciudadana, instalación y funcionamiento de casillas como sí están los consejos distritales.

Con los ajustes propuestos a estos procedimientos normativos crearán un mejor nivel de eficiencia en la respuesta disciplinaria del Instituto y con ello garantizar equidad en la contienda que redundará el establecimiento de mejores controles de legitimidad a los resultados electorales, disminuyendo en mucho las cargas de impugnación al órgano jurisdiccional federal y en consecuencia la legitimación de quienes se benefician de la renovación de los poderes federales, o en su caso en las entidades federativas.

De las reflexiones anteriores se constata la necesidad de realizar adecuaciones legislativas a estos procedimientos sancionadores, para hacerlos eficientes en futuros comicios, redistribuyendo facultades y atribuciones en los niveles descentralizados del Instituto Federal Electoral, como autoridad administrativa sancionadora.

Continuando con este tema, se aprecia que la facultad de atracción otorgada por ley a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, se podría ejercer respecto de los Procedimientos Sancionadores Especiales para que sean competencia de las juntas o consejos distritales (en la propuesta planteada deberá recaer sólo en el ámbito de jurisdicción de las juntas o consejos locales), así como de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones, se dicten en los mismos cuando la conducta denunciada constituya una infracción generalizada o revista de gravedad.

Dicha facultad de atracción es un medio de control con el cual cuentan los órganos con jurisdicción para conocer de los asuntos que, en un principio, no son de su competencia, pero que por sus características los hacen susceptibles de ser atraídos.

Resultaría entonces conveniente que la facultad de atracción se determine tomando como criterio aquellas situaciones que permitan establecer como caso excepcional, y así la Secretaría en el ámbito de su discrecionalidad decida si constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, y por esta vía excepcional, releve de competencia a los órganos locales y distritales en la substanciación de un caso en particular.

Por otra parte, tras el proceso electoral, también se evidenció cómo el plazo para la resolución de Procedimientos Sancionadores Especiales fue insuficiente para realizar un análisis más exhaustivo de los casos (URRUTIA, 2010: 10). Actualmente la ley establece que una vez celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y presentarlo ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión a celebrar a más tardar dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del proyecto.

En este sentido cabría poner sobre la mesa la posibilidad de una ampliación de los plazos a cuarenta y ocho horas cada uno. Es decir, en total a noventa y seis horas para su resolución. Esto permitiría a los miembros del Consejo General tener la oportunidad de conocer con mayor profundidad los hechos denunciados, las pruebas ofrecidas y obtenidas, así como las circunstancias que en su caso procedan, para individualizar las sanciones a imponer.

En lo concerniente a la emisión de medidas cautelares, si bien es cierto que debido a la rapidez del Procedimiento Especial Sancionador, requiere cesar de inmediato una determinada conducta, también lo es que el mismo plazo contenido en la ley, hizo, en ocasiones, ineficaz su emisión y en diversos asuntos no se pudo evitar el daño.

Para contrarrestarlo, se plantea la posibilidad de que sea la Secretaría del Consejo General quien dicte las medidas cautelares, lo cual facilitaría y haría mucho más eficaz este procedimiento.

TABLA 1
Aspectos estadísticos de los procedimientos sancionadores 2009

<i>Acciones</i>	<i>Cantidad o porcentaje</i>
Quejas y denuncias de procedimiento especial sancionador atendidas en todo el país	1.026
Quejas atendidas por las Juntas y los Consejos Distritales	663
Quejas atendidas por el Consejo General	363
Quejas recibidas a nivel central fueron resueltas al 23 de septiembre de 2009	83 por 100
Consejos Distritales se convirtieron en instancias de resolución de controversias entre partidos	300
Consejeros distritales actuaron como jueces de dichas controversias	2.100
Consejeros locales actuaron como jueces de segunda instancia de las controversias	224
Se contrataron abogados para apoyar las resoluciones en las 32 Juntas Locales	32
Se contrataron asesores jurídicos provisionales en las 300 Juntas Distritales	300
Sesiones de Consejo General durante el proceso electoral federal 2008-2009	88
Sesiones de Consejo General durante el proceso electoral federal 2005-2006	32

Fuente: IFE (2010), Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009, Instituto Federal Electoral, p. 261.

El tema analizado da para estudios de mayor reflexión, puesto que es un novedoso procedimiento disciplinario electoral, y próximamente se estará desarrollando con mayor profundidad.

7. Planeación y calendario electoral

La planeación estratégica implica para cualquier autoridad electoral una asignación organizada de los recursos en función de los objetivos; el desarrollo de planes detallados para la obtención de comicios ejemplares y creíbles; minimizar riesgos en el desarrollo de cada una de las fases del proceso electoral, desde la instalación del Consejo General hasta que se emita la declaratoria de validez de la elección y de presidente electo, ante esto el IFE debe ajustarse a necesidades y situaciones cambiantes. Cada elección organizada por dicha institución

desde 1991, ha sido diferente y con distintos escenarios, ejemplos de ello son varios, como el caso del homicidio de un candidato puntero presidencial en 1994, el cambio de partido en la presidencia de México en el año 2000 y una elección sumamente competida en 2006, donde la diferencia fue de 0,56 por 100 entre el primer y segundo lugar. Esto significa una constante y permanente adaptación así como evolución, del modelo constitucional y legal en materia electoral.

Una de las fallas comunes en los procesos electorales de muchos países de la cual no es la excepción México, es la de no otorgar la prioridad debida a la administración de materiales electorales en el proceso de planeación. Generalmente, esta falla se traduce en costos y retrasos innecesarios. Por ejemplo, carecer de una planeación adecuada puede producir que se incrementen los costos de producción del material y documentación electoral, probablemente hasta en un 30 por 100; el no prever el alza de los insumos en el mercado nacional o internacional, donde la institución obligadamente tendrá que hacer ajustes en otras áreas del proceso operativo en órganos descentralizados, con la disminución de esos recursos, se disminuyen las actividades de campo y supervisión, mirando a futuro sobre cómo resolver esta problemática organizacional interna, resultaría importante ponderar el modelo de votación electrónica, con lo que se ahorrarían recursos financieros y humanos en este rubro.

Resulta importante cómo la adquisición o producción de materiales está ligada a la planeación global del proceso electoral, de forma tal que cualquier cambio en los plazos, ubicación o procedimientos que afecten a las necesidades materiales, sea conocido lo más pronto posible. La buena administración de los recursos de todo tipo de materiales incluye el desarrollo de procedimientos simples y eficaces para su manejo; su inclusión en la capacitación de los esquemas oficiales de registro y votación, debe estar enlazada de la manera más amplia posible a la educación del votante.

La implementación del proceso electoral federal 2008-2009, a cargo del IFE, tuvo básicamente dos vertientes: la de capacitación electoral y educación cívica y la de organización electoral.

En materia de capacitación electoral y educación cívica, se destaca el proceso para la integración de mesas directivas de casilla, en él se explican las insaculaciones, la selección y contratación de los supervisores electorales (SE) y capacitadores asistentes electorales (CAE), las etapas de capacitación, así como los materiales didácticos dirigidos a funcionarios de casilla, las secciones de atención especial y la culminación en la jornada electoral del primer domingo de julio, que en 2009 recayó al día 5. Además, se incluyó el programa para promoción del voto, el ejercicio infantil y juvenil, y la difusión institucional del referido proceso electoral.

Referente a la organización electoral, sobresale la organización *per se* del proceso, la documentación y los materiales electorales, la bodega central de organización electoral y los sistemas informáticos en materia de organización electoral, así como diversos criterios y lineamientos, dentro de los cuales destaca la regulación de la sesión especial de cómputo distrital.

Podemos hacer mención que la logística del proceso comicial es orientada con diversos documentos normativos y planes estratégicos como el del programa integral del proceso electoral federal y el de la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, documentos cuyo valor es sensible en la operación de los comicios en México.

Parte esencial del proceso electoral es lo relativo a las campañas electorales que realizan candidatos y partidos políticos para conseguir el voto ciudadano. El siguiente cuadro resume los ajustes del calendario electoral, respecto a las fechas donde se desarrollarán las contiendas electorales.

TABLA 2
Calendario electoral federal tras la reforma electoral
en materia de campañas

<i>Campaña electoral</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Periodo en días</i>
2006	19 de enero	28 de junio	161
2009	3 de mayo	1 de julio	60

La reforma electoral 2007-2008 modificó el contexto del proceso electoral en México, al acortar las campañas electorales. Sin embargo, los procesos sustantivos de la institución referentes a la preparación de la elección no cambió, puesto que se requiere el mismo trámite hasta llegar a la etapa de la jornada electoral y posterior a los resultados electorales. No obstante, destacamos cómo esta reforma electoral reguló, por primera ocasión en la vida electoral mexicana, las precampañas realizadas por partidos políticos nacionales para elegir a sus candidatos. Al menos desde el año 2000, se trataba de una antigua demanda para evitar procesos internos excesivamente prolongados y una necesidad de las propias organizaciones políticas, las cuales fueron recogidas finalmente por el nuevo marco normativo. En este sentido, en el art. 41, fracción IV de la Constitución señala:

«La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales (...) 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.

La violación de estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley».

Las precampañas electorales fueron definidas por la legislación como «el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, debidamente registrados por cada partido». Su regulación comprende los siguientes aspectos: 1. La prohibición de promoción o autopromoción de precandidatos, antes del inicio formal de las precampañas, en especial en radio y televisión; 2. La duración de las precampañas por tipo de elección; 3. La asignación de tiempo en radio y televisión a los partidos políticos durante el periodo de precampaña; 4. Los criterios para la determinación de los topes de gasto de precampaña; 5. La obligación de presentar informes de precampaña, criterios para la fiscalización de los gastos de precampaña y sanciones por incumplimientos; 6. Las normas comunes que los partidos deben observar para la organización y el desarrollo de sus procesos internos.

En relación con las campañas electorales, la reforma electoral mantiene en lo sustancial los elementos contenidos en la legislación abrogada. El legislador adecuó lo relativo a la propaganda electoral de campaña y suprimió lo relativo a los medios de comunicación electrónicos, en concordancia con las nuevas bases constitucionales y legales para acceder a la radio y la televisión.

Una modificación importante fue la reducción de la duración de las campañas y con ello la consecuente reducción del financiamiento dedicado a ellas, como parte de las nuevas reglas de la competencia en México, las cuales se observaron en el cuadro anterior.

Antes de la reforma electoral, el COFIPE determinaba que las campañas debían iniciar al día siguiente de la sesión de registro de candidaturas y concluir tres días antes de la jornada electoral. Es decir, la disposición no establecía el número exacto de días que debían durar las campañas. Como resultado, las contiendas electorales tenían diferente duración dependiendo de la vía por la cual los candidatos aspiraran a ocupar un cargo en el Congreso de la Unión (por mayoría relativa o por el principio de representación proporcional) o en su caso, de si se trataba de elecciones presidenciales.

La reforma modificó la ley para determinar un número específico de días y redujo así los periodos de campañas. Con este giro, no sólo se logró simplificar los criterios para determinar la duración (dependiendo de si el cargo al cual aspiran los candidatos son federales o locales)

sino también reducir los costos. En la actualidad, para las elecciones de presidente de la república, senadores y diputados federales la duración de la campaña es de máximo noventa días, mientras que el plazo de duración de las campañas en donde solamente se renueva la Cámara de Diputados es de máximo sesenta días.

IV. APUNTES DE REFORMA PENDIENTES

Como una manera de aportar temas y probables propuestas a debate para una reforma complementaria exclusivamente en el rubro de la autoridad administrativa electoral, se señalan a continuación algunas ideas al respecto:

Burocracia institucionalizada en las autoridades electorales administrativas mexicanas; resulta necesario disminuir su tamaño y eficientar la administración de procesos.

Reducir en el IFE las direcciones ejecutivas que conforman la Junta General Ejecutiva, rediseñando las direcciones de capacitación electoral, organización electoral y la de prerrogativas y partidos políticos.

Reducción a tres vocalías los órganos desconcentrados delegacionales y subdelegacionales (juntas locales y distritales) del Instituto Federal Electoral.

Derivado de la anterior reflexión y continuando con este propósito, se requiere acotar la integración de la estructura centralizada del órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, para quedar en los siguientes términos:

Eliminación de los representantes del Poder Legislativo del Congreso de la Unión, en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en razón de que su participación no es en el sentido de privilegiar los intereses del parlamento, sino que solamente defienden los intereses del partido político que representan en la Cámara correspondiente y por tanto sus decisiones y planteamientos son con tintes partidistas; por consiguiente sus intervenciones estarían aseguradas con la representación de los partidos políticos en este máximo órgano de dirección.

Rediseñar la estructura ocupacional y de cargos de los órganos ejecutivos centrales del Instituto Federal Electoral, existen innumerables puestos de corte administrativo que repiten funciones, además la estructura del cuerpo de asesores de consejeros electorales; presidente y secretario general del Consejo, y representantes parlamentarios y partidistas es excesiva.

Con la implementación de nuevas tecnologías informáticas para la preparación y realización de elecciones, se eficientará la utilización de

recursos humanos y materiales, bajando los costos de la Institución en los procesos comiciales. Por ello, es necesario la utilización de sistemas de votación electrónica, para rediseñar una nueva programación de capacitación electoral y de logística de organización electoral, tanto a los órganos receptores de votos (mesas directivas de casilla), como a la ciudadanía en general.

El procedimiento administrativo sancionador, tramitado en el IFE, requiere adecuaciones legislativas similares a las que tuvieron las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la redistribución de atribuciones, facultades y responsabilidades, para descargar el peso operativo de los comicios en el nivel distrital.

Por último, se propone incorporar en la ley que los órganos locales (institutos electorales de las entidades federativas) sean competentes para resolver las quejas o denuncias correspondientes al ámbito local y el Consejo General del IFE tenga competencia sólo en el ámbito federal.

V. CONCLUSIONES

1. La estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, en el contexto de este ensayo, permitió la revisión de los elementos de estudio del tema de las autoridades administrativas electorales, su evolución y sobre todo la perspectiva de desarrollo a futuro. Se pudo observar la regulación jurídica vigente de las autoridades encargadas de administrar los procesos electorales, se constató cómo en la última reforma electoral los avances fueron considerables, sin embargo, todavía se reflejan carencias y lagunas legales, las cuales hacen tortuoso el barroco camino de la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo en México.

2. El IFE cumplió en el último proceso electoral de manera exitosa con el país, aplicando una reforma electoral que le implicó cincuenta y tres cambios en el funcionamiento como autoridad en la administración de la elección de 2008-2009. No obstante, se prevén ajustes al marco jurídico y de regulación interna, poniendo a consideración algunos de estos puntos en el apartado anterior.

3. Resulta urgente y necesaria una reforma electoral complementaria, que permita verdaderamente federalizar los procesos electorales, con una sola autoridad electoral nacional; homologar los calendarios electorales de los tres niveles de gobierno; hacer un solo gasto y desgaste comicial con la ciudadanía cada tres años; ajustar precampañas, regular estrictamente las intercampañas y las campañas electorales; reducir la burocracia electoral y en suma, mejorar los niveles de rendición de cuentas, y en consecuencia seguir reduciendo el costo de las elecciones en el país.

4. Se debe mejorar la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, reduciendo la burocracia y haciéndola eficiente y eficaz en lo relativo a la organización de los procesos electorales federales.

5. Es indispensable que se actualice el sistema contencioso administrativo electoral, derivado de la última reforma electoral en México. Los procedimientos sancionadores diseñados para dar certidumbre, legalidad y transparencia a los actores políticos, pero sobre todo equidad en la contienda para la renovación de los poderes, requieren ajustes. Se constata la necesidad de realizar adecuaciones legislativas a estos procedimientos sancionadores, para hacerlos eficientes en futuros comicios, redistribuyendo facultades y atribuciones en los niveles descentralizados del Instituto Federal Electoral, como autoridad administrativa sancionadora.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- (1999), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, PNUD.
- ARAYA, A. (1999), «Ingeniería Electoral», *Boletín Electoral Latinoamericano XXI*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- CÁRDENAS GRACIA, J. (2000), *La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada*, en *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., y SALAZAR UGARTE, P. (coords.) (2008), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GALVÁN RIVERA, F. (2004), *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2.^a ed., México, Porrúa.
- GARCÍA CAMPOS, A., y NIETO CASTILLO, S. (2000), «Imparcialidad y libertad de expresión. Un alegato sobre las libertades», en *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GARCÍA, J. (1996), «La organización electoral», en Fernando TUESTA SOLDEVILLA (ed.), *Simposio sobre Reforma Electoral*, Memoria, Lima, IFES.
- HARTLYN, J.; MCCOY J., y MUSTILLO, T. (2003), «The “Quality of Elections” in Contemporar,y Latin America: Issues in Measurement and Explanation», artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003 [Disponible en internet en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc].
- LÓPEZ PINTOR, R. (2000), «Administración Electoral», en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral*, vol. 1, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- URRUTIA, A. (2010), «Incumple el IFE meta para resolver los procedimientos especiales sancionadores», *La Jornada*, lunes 25 de enero de 2010, México.

Otras fuentes de información

CG38/2008. Acuerdo del Consejo General del IFE, por el cual se aprueba el reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos.

Compilación, resumen y edición. Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Primer informe, mayo 29, 2009. Fundación Internacional para Sistemas Electorales, México.

Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14 de enero de 2008.

Decreto que reforma los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el art. 134 y deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el art. 134 y deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre de 2007.

IFE, 2008, Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales, Documento de difusión con fines informativos, IFE.

Informe de Indicadores de Gestión 2009-2010. Instituto Federal Electoral, disponible en la página de Internet del IFE. www.IFE.org.mx.

Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009, febrero de 2010, Instituto Federal Electoral, México, Primera Edición.

Presupuesto de egresos de la federación 2009, 28 de noviembre de 2008.

CAPÍTULO QUINTO

AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES EN MÉXICO (TEPJF)

José Pablo MARTÍNEZ GIL
Patricia MACÍAS HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO.—1. Antes de 1977, Sistema de Autocalificación de elecciones.—2. Reforma electoral 1977.—3. Reforma electoral 1986, Tribunal de lo Contencioso Electoral.—4. Reforma electoral 1990, Tribunal Federal Electoral.—5. Reforma electoral 1993, Tribunal Federal Electoral.—6. Reforma electoral 1994, Tribunal Federal Electoral.—III. EL NACIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: REFORMA 1996.—1. Integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, 4 de noviembre de 2006.—IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL ELECTORAL 2007-2008 EN MÉXICO.—V. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL.—1. Principios rectores explícitos que rigen la actividad electoral en México.—VI. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.—VII. LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CUARTA ÉPOCA 2007-2009.—VIII. RETOS Y PROPUESTAS.—1. Retos.—2. Propuestas.—IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como objeto mostrar de manera abreviada tres décadas del ejercicio jurisdiccional electoral federal en México, planteando una respuesta a la pregunta: ¿Hacia dónde ha caminado la justicia electoral en nuestro país en los últimos años? Observar cómo

se han comportado, desde el punto de vista constitucional y legal, a partir del quehacer de las instituciones jurídicas, quienes han resuelto los conflictos electorales, haciendo especial énfasis respecto de las últimas reformas.

Efectivamente presenta un reto para las instituciones jurisdiccionales, el cómo la norma al ser aplicada, debe garantizar un sistema de justicia electoral, donde a los ciudadanos se les otorgue una participación de elecciones competidas, transparentes, equitativas; cómo ha evolucionado el sistema de justicia electoral respecto de la realidad económica y social, para lograr una ciudadanía responsable y participativa en términos reales en sus obligaciones civiles y políticas.

Destaca en lo concerniente a nuestro sistema jurídico, la naturaleza de ser esencialmente escrito, así resulta como función central del juzgador. Su actuar en consecuencia a los fines teleológicos para los cuales se creó la norma, su interpretación y aplicación deben ser acordes al objeto para el cual se establecieron las instituciones jurídicas determinadas, lo que resulta una tarea nada sencilla y cuyas aplicaciones pueden ser polémicas y muy discutibles.

Así como el Derecho debe perfeccionarse de manera constante, el propósito de las instituciones jurisdiccionales electorales debe ir de manera íntima caminando hacia una transformación del sistema jurídico en cuestión.

Por ello, los instrumentos básicos para su perfeccionamiento deben ser aportados en la práctica profesional por quienes hacen posible la norma; legisladores, partidos políticos y muy especialmente por los propios juzgadores, de esta manera en el presente ensayo se busca llegar a obtener un panorama de las mismas, destacando el estudio de las últimas reformas constitucionales, consideradas por los propios legisladores que le dieron origen como de tercera generación.

Durante los últimos treinta años el derecho electoral en México ha experimentado un importante crecimiento y desarrollo, no sólo en la producción de normas legislativas, sino de jurisprudencia y doctrina, que lo convierten en una de las ramas del Derecho de mayor desarrollo cuantitativo y cualitativo en México.

Norberto Bobbio manifestó en su libro *El futuro de la Democracia*, el sentido de que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico, sino también jurídico del Estado democrático. Afirmó que son interdependientes de dos maneras: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, al ser necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, al ser indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Es improbable para Bobbio un Estado liberal donde se pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable un Estado no democrático que sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. Menciona la prueba histórica de esta interdependencia, la cual está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, lo hacen juntos (BOBBIO, 1996: 27).

Finalmente, en el capítulo de las propuestas, recoge las ideas centrales y los motivos por los cuales las institucionales jurisdiccionales electorales en México tienen a cuesta asignaturas pendientes en la aplicación de normas jurídicas electorales, las cuales no dan siempre como resultado la solución de conflictos políticos y cómo la forma de las estructuras judiciales tiende a llenar ese hueco de manera jurídico-constitucional.

Existe diversidad de enfoques y propuestas en materia de jurisdicción electoral, lo que refleja la pluralidad de la sociedad mexicana y, sobre todo, el interés por explorar aspectos de la mecánica constitucional permitiendo el perfeccionamiento de nuestra democracia.

En el presente trabajo se busca mostrar un panorama de hacia dónde caminan las autoridades jurisdiccionales electorales federales en México, basado en su experiencia histórica.

II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Durante la última década, la democracia le ha permitido a México evolucionar en sus instituciones jurídicas y políticas, así es como los ordenamientos legales reguladores de sus procesos electorales, constituyen la base donde se sustentan las institucionales judiciales en México.

De ahí la importancia para este estudio de los antecedentes de las instituciones jurisdiccionales electorales, para llegar a tener un panorama objetivo de su realidad. Siendo que resulta pertinente abordarla desde el punto de vista de las normas; desde las reformas constitucionales y legales por ser las que dan nacimiento a las autoridades jurisdiccionales.

1. Antes de 1977, Sistema de autocalificación en las elecciones

En México, durante la mayor parte del siglo xx se conservó el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal, con una casi imperceptible participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Previo a la reforma constitucional realizada en 1977, cuando la Suprema Corte tenía la facultad de investigación respecto de la violación del voto público, el máximo tribunal fue muy cauto en ejercer dicha competencia, en virtud de que, como menciona el maestro Carpizo: «Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir cuando se trata de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias» (CARPIZO, 2005: 63).

2. Reforma electoral 1977

La reforma electoral de 1977 fue la más importante modificación hecha con posteridad a la Constitución de 1917, en ella hubo un gran número de artículos modificados con relación a la justicia en materia electoral, y dos fueron las más importantes: las de los arts. 60 y 97.

Al modificar el art. 60, se estableció la calificación de las elecciones a través de un Colegio Electoral, esto se había realizado así en realidad desde hacía tiempo, pero fuera de las disposiciones constitucionales.

Adicionalmente, se creó un Recurso de Reclamación (facultad de investigación art. 97 Constitucional) ante la Corte, pero sin convertir el sistema en un contencioso-jurisdiccional, es decir, no se dio a la Corte la facultad de decidir en forma definitiva y sólo se dieron efectos declarativos a la actuación de la Corte. Lo anterior para aprovechar la estatura moral de la Suprema Corte de Justicia y para dar un mínimo de confianza.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), estableció un nuevo sistema electoral, que incorpora la forma de la representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, determinándose: 300 diputados electos mediante sistema mayoritario, en circunscripciones electorales uninominales, hasta 100 mediante el principio de la representación proporcional, dividiéndose para este efecto el país hasta en cinco circunscripciones plurinominales (MUSSI, 1997: 7).

La LOPPE concede a la Comisión Federal Electoral personalidad jurídica y la obligación a cargo del gobierno federal de otorgarle el presupuesto suficiente para el desarrollo de sus funciones, así mismo se establecía que sus decisiones no podían ser revisadas por ninguna autoridad superior.

Esta ley inicialmente estableció medios de impugnación, sin embargo, seguía la auto-calificación. Un ejemplo de los efectos del Recurso de Reclamación fue el 2/79. En este caso el presidente del Comité

Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, presentó el recurso en contra de la declaración dictada por el Colegio Electoral teniendo como sustento el hecho de que el candidato del Partido Revolucionario Institucional, no cumplía con el requisito de elegibilidad contenido en el art. 55 Constitucional, al no ser nativo ni residir en la entidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el Recurso de Reclamación, lo que daba cuenta de la poca credibilidad en la facultad de la Corte al resolver (ROMANO, 2008: 289).

3. Reforma Electoral 1986, Tribunal de lo Contencioso Electoral

Respecto al sistema jurisdiccional electoral, éste surge de manera incipiente en la reforma constitucional del 11 de diciembre de 1986, con la creación de un órgano jurisdiccional de carácter administrativo denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, al cual correspondió la responsabilidad de sustanciar y resolver los Recursos de Queja derivados de las impugnaciones en la elección de diputados federales, senadores y la elección presidencial de 1988, en donde resultó ganador Carlos Salinas de Gortari (GONZÁLEZ, 2008: 74).

En esta materia, la reforma política publicada el 15 de diciembre 1986, estableció entre otras innovaciones, la creación del denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, un órgano autónomo de carácter administrativo, que en su momento constituyó un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral, regido por el Derecho. En cuanto a la estructura e integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Constituyente Permanente dispuso lacónicamente en el párrafo cuarto del art. 60: «La ley (...) instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables» (CONGRESO DE LA UNIÓN, 1986).

El legislador ordinario al expedir el ordenamiento reglamentario lo estructuró como cuerpo colegiado único, integrado con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente en los periodos de receso, a propuesta de los partidos políticos nacionales.

En 1988 el sistema de legalidad de la justicia electoral se fundaba en una hipótesis; el pleno de la Cámara constituida en Colegio Electoral como última instancia para la calificación de la elección presidencial, de acuerdo con el art. 60 de la Constitución, admitieran, examinaran y valoraran las pruebas ante ellos ofrecidas, cuando los Colegios Elec-

torales se negaron a abrir los paquetes electorales en la elección presidencial y a examinar, analizar y valorar las pruebas en ellos contenidas, ni siquiera en los casos controvertidos ocasionó una verdadera crisis de credibilidad electoral (ANDRADE, 2008: 33).

La elección presidencial de 1988, donde resultó ganador Carlos Salinas de Gortari, fue el detonante para cuestionar la legitimidad de los Colegios Electorales, también en ese momento y en el contexto de una sociedad más demandante y plural, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente. Así, del debate entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales dando origen a un nuevo marco jurídico en materia político - electoral.

Vale la pena recordar lo expresado por la Doctora Macarita Elizondo, en relación a ese órgano jurisdiccional:

«Para los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Electoral había la convicción de que dicho Tribunal constituía un avance democrático que era menester legitimar para una posterior consolidación, se asentaba una presencia jurisdiccional sin precedentes en la historia electoral mexicana, también se evidenciaban limitaciones y problemas frente a un proceso electoral que se predecía cada vez más concurrido y competido, por la gran variedad de oposición que se daba en una sociedad cada vez mas democrática, donde nuevos actores políticos se constituían dentro de los marcos del derecho político-electoral; que obligaban al perfeccionamiento y modernización del sistema político, del sistema electoral, del sistema de partidos y con ellos de la justicia electoral» (ELIZONDO, 2003: 693).

4. Reforma electoral 1990, Tribunal Federal Electoral

Se reformó el art. 60 y el párrafo décimo primero del art. 41 de la Constitución Federal, según texto reformado y adicionado por Decreto del 4 de abril de 1990. En ellos se estableció expresamente la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó a un organismo público encargado de preparar las elecciones, así como a un tribunal calificado constitucionalmente, como órgano jurisdiccional en materia electoral, el cual tendría la competencia y organización determinada en la ley.

Con la intención de descentralizar la impartición de justicia electoral, se establecieron las reglas estructurales del Tribunal Federal Electoral, para ello, se dio la intervención en su conformación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes garantizaban su debida integración; se indicaba, además, para el ejercicio de sus funciones el contar por primera vez con jueces instructores. A pesar de la evolución hacia la

judicialización de la justicia electoral, seguía manteniéndose la facultad de los Colegios Electorales.

Funcionaba en pleno a través de salas, una denominada Central, con sede en el Distrito Federal y cuatro salas llamadas regionales, ubicadas en las cuatro restantes circunscripciones plurinominales dentro del territorio nacional, así se sustituye al Tribunal de lo Contencioso Electoral (GALVÁN, 2006: 105).

El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad, de manera categórica.

Posterior al proceso electoral federal de 1991, en el Congreso de la Unión, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, e identificaron sus puntos de consenso y disenso, a fin de concertar las reformas a la Constitución General, dando como resultado las reformas aprobadas en septiembre de 1993.

5. Reforma electoral 1993, Tribunal Federal Electoral

La reforma constitucional aprobada el 2 de septiembre de 1993 y publicada al día siguiente, afectó entre otros arts. al 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él introduce la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia electoral, rompiendo una tradición de casi cien años, al integrarse la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, conformada por el presidente del Tribunal más cuatro miembros de la Judicatura Federal, propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para cada proceso electoral (CONGRESO DE LA UNIÓN, 1993).

Con el surgimiento del Tribunal Federal Electoral, se modifican las facultades de los Colegios Electorales, para limitar su posibilidad de modificar o revocar los fallos, dando esa posibilidad a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrían interponer cuando se pudiera modificar el resultado de la elección, sólo cuando se demostrara la violación de algunos de los aspectos jurídicos relacionados con el voto ya comentados (CONGRESO DE LA UNIÓN, 1993).

En la segunda época del Tribunal Federal Electoral, con el funcionamiento de la Sala de Segunda Instancia, desaparece la competencia de los Colegios Electorales en las elecciones de diputados y senadores, convirtiéndose los fallos jurisdiccionales en definitivos e inatacables y conservándose la calificación política por los Colegios únicamente

respecto de la elección presidencial. Esta última también desaparecería, como se advertirá más adelante.

6. Reforma electoral 1994, Tribunal Federal Electoral

En ella se estableció conforme a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1994, el tema de la competencia jurisdiccional, el contar con cuerpos de magistrados y jueces instructores, para los cuales se determinó categóricamente su independencia y sólo responderían al mandato de la ley, además los magistrados debían satisfacer como requisitos mínimos los que se requieren para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, seguía siendo un organismo autónomo, desligado del Poder Judicial Federal.

Desde el 1 de diciembre de 1994, los partidos políticos manifestaron en la tribuna del Congreso de la Unión, el interés por emprender una reforma de Estado, que dotara de mayor equidad a los procesos electorales. En respuesta inmediata, el presidente Ernesto Zedillo manifestó en su misma toma de posesión su intención de alcanzar una reforma política definitiva. Así, es posible afirmar que si las reformas de 1993 y 1994 tendieron a consolidar los valores de la pluralidad y la equidad, en la próxima reforma el tema dominante de la discusión en los temas electorales será el de la equidad en la contienda política.

Siendo este asunto el dominante en las discusiones rumbo a la reforma electoral de 1996, la dinámica de los trabajos permitió fortalecer el tema de la justicia electoral y del órgano encargado de la aplicación de la norma y quien legitima a los actores electorales, especialmente el proceso electoral.

Las expectativas abiertas en materia de reforma política por el presidente Ernesto Zedillo, el interés de los partidos de la oposición por continuar avanzando en materia de pluralidad y equidad para tratar de favorecer un escenario de alternancia y mayor distribución de la representación política, y la necesidad del régimen por contar con elementos de consenso en diversos frentes, en virtud de la crisis económica, fueron factores influyentes para continuar con el mecanismo de reflejar consensos y compromisos en acuerdos políticos (ANDRADE, 2002: 623).

Con la experiencia producto de las elecciones federales de 1994, durante 1995 y 1996 se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y concertación de los partidos políticos nacionales. Así fue convocada la ciudadanía, los propios partidos políticos, las asociaciones políticas, las organizaciones sociales e instituciones académicas para expresar sus opiniones y propuestas en esta importante

materia, tendente a superar los problemas enfrentados como a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron cuando todas las fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión aprobaron las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose el decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996.

III. EL NACIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: REFORMA 1996

Como respuesta a una tendencia política que cobró fuerza en el pensamiento del Constituyente Permanente, mediante decreto de reformas de fecha 21 de agosto de 1996, se judicializó la justicia electoral federal, incorporando el Tribunal Electoral por vez primera de manera definitiva a la estructura del Poder Judicial Federal, al sustituir al Tribunal Federal Electoral, en los términos del art. 94, párrafo primero, de la Carta Magna, donde se estableció en su art. 99, cómo el Tribunal Electoral se convertía, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del art. 105, de la Constitución, en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (CONGRESO DE LA UNIÓN, 1996).

Por lo que respecta a la autoridad administrativa que organizaba las elecciones, con la reforma, el representante del Poder Ejecutivo, que durante cincuenta años presidió el órgano, dejó de participar como parte integrante del mismo. Así, los consejeros ciudadanos son los únicos que cuentan con voz y voto en el seno del órgano máximo de dirección del organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones, y los comisionados del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos únicamente participan con voz en las sesiones.

Con la reforma electoral se reconoce al Poder Judicial ser quien conozca de la materia de constitucionalidad de los derechos político electorales, y por otra la calificación de la elección de un poder público, como es el caso del Poder Ejecutivo, así se dota de un estatus necesario que da fuerza, precisamente con el pronunciamiento hecho por otro poder, como el Tribunal Electoral al integrarse al Poder Judicial de la Federación.

Esta reforma comprendió las siguientes modificaciones (CONGRESO DE LA UNIÓN, 1996):

- Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

- Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

- Es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien realiza el cómputo, califica la elección a presidente de la República y hace la declaración de presidente electo.

- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, con tres magistrados cada una, desapareciendo, en consecuencia, la Sala Central y de Segunda Instancia.

- Se reconoce al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral, sus servidores, y entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

Con la ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, donde exista una violación a un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda así completa la tutela de cualquier derecho electoral.

En esta reforma se da competencia para conocer sobre los juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, promovidos por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Además, buscando mayor independencia, se modifica el sistema de elección de los magistrados electorales de la Sala Superior y Regionales, con ello la totalidad de la justicia electoral federal, al determinar que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien proponga las ternas a la Cámara de Senadores; anteriormente el Poder Ejecutivo tenía esta facultad y presentaba su propuesta a la Cámara de Diputados.

Se otorga la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, por primera vez en la historia política de nuestro país, de las acciones de inconstitucionalidad; cuyo objeto es, entre otros, plantear la

posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

No obstante la importancia y trascendencia de la reforma en comentario, cabe mencionar en opinión del doctor Santiago Nieto Castillo que la reforma no pudo considerarse definitiva, dejándose algunas asignaturas tales como: la promoción a nivel de entidades federativas de reforzar la autonomía jurídica de los órganos electorales, a través de la facultad de iniciar leyes, de promover controversias constitucionales y la inconstitucionalidad de leyes electorales.

En total acuerdo a la opinión del Doctor Santiago Nieto, si analizamos detalladamente el art. 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos desprender la necesidad de ampliar y perfeccionar las bases constitucionales de la justicia electoral local, toda vez que en nuestro concepto, hacen falta varias cuestiones que están planteadas a nivel federal, y que sin embargo a nivel local no se encuentran contempladas. A modo de ejemplo, tenemos la necesidad de regular con mayor exactitud la organización y funcionamiento de las autoridades jurisdiccionales electorales en todas las entidades federativas, especificándose, incluso, su ubicación en los poderes, con lo cual se les dotaría de autonomía jurídica, política y administrativa (NIETO, 2000: 129).

Se ha considerado la reforma del año 1996, como la última reforma integral al sistema electoral; sin embargo, en los años siguientes, el Congreso de la Unión aprobó otras adecuaciones a la ley, de las cuales cabe mencionar la que estableció reglas para impulsar la equidad de género en las candidaturas a cargos de elección popular y la que en 2005 reglamentó el derecho de voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que fue aplicada por vez primera en la pasada elección presidencial del año 2006.

1. Integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, 4 de noviembre 2006

El Senado de la República nombró, a propuesta del la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a: Constanancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López y María del Carmen Alanís Figueroa (presidenta actual esta última).

Fue una sesión que duró casi nueve horas y en la que los elegidos obtuvieron el respaldo de la mayoría calificada, es decir, más de 79 votos de los 117 senadores presentes, además en una votación cerrada, 59 votos en contra y 58 votos a favor. El Senado rechazó solicitarle

a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una séptima terna para sustituir también al magistrado José Alejandro Luna Ramos y renovar por completo a los siete magistrados del Tribunal Electoral, quedando el magistrado Luna Ramos, hasta el término del plazo constitucional, de nueve años improrrogables.

En esta integración destacan los siguientes: Manuel González Oropeza, catedrático de la UNAM; Constancia Carrasco proviene de la Judicatura Federal; María del Carmen Alanís, ex secretaria ejecutiva del Instituto Federal Electoral (IFE); Flavio Galván Rivera, secretario general de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Pedro Esteban Penagos López, magistrado de Sala Regional; José Alejandro Luna Ramos, que sustituyó al extinto José Luis de la Peza, y proviene del Poder Judicial de la Federación; Salvador Olimpo Nava, procedente de la academia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La forma en cómo se integraba el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, dio pauta a la forma en que se dieron las siguientes reformas.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL ELECTORAL 2007-2008 EN MÉXICO

El control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos electorales en la República Mexicana ha sido la base de sustento de la calidad de Estado Federal, esto en dos espacios: el de la federación, regido por disposiciones directas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por diversas leyes federales, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales electorales en cada una de las entidades federativas, ambas tienen cimientos comunes en preceptos de la Constitución General y en sus Constituciones locales respectivas, a través de la obligación constitucional de contar con los órganos jurisdiccionales en cada uno de los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.

A nivel federal se prevén medios de impugnación para combatir las leyes electorales que se consideren contrarias a la Carta Magna, a través de las acciones de inconstitucionalidad, de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como un medio de impugnación de carácter administrativo que resuelve el Instituto Federal Electoral, de la competencia de autoridades administrativo-electorales, y cinco medios de impugnación de la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (CONGRESO DE LA UNIÓN, 2007).

El segundo ámbito de competencia es a través de las autoridades jurisdiccionales locales, en cada una de las entidades de la República

junto con el Distrito Federal, quienes pueden ser revisadas en sus resoluciones a través de los medios de impugnación federales.

El 14 de noviembre de 2007 entró en vigor la más reciente reforma constitucional en materia electoral. Una de las disposiciones más relevantes de dicho cambio es la del art. 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: «Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo que disponga la ley, respecto a las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior, la cual está integrada por siete magistrados electorales».

En relación a las competencias de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral se establece que sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, estableciéndose, además, categóricamente que es la Sala Superior quien realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, además de la permanencia de las Salas Regionales en interproceso.

Lo destacable del lo anterior es que, al adicionar un párrafo al art. 99 Constitucional, las comisiones unidas de la Cámara de Senadores que dictaminaron la iniciativa, expresaron una preocupación respecto de los límites interpretativos que cabe o no señalar, desde la propia Constitución, a toda autoridad de naturaleza jurisdiccional.

Las referidas comisiones sostuvieron la necesidad de que, sin vulnerar la alta función y amplias facultades otorgadas por la Carta Magna al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, éste debe ceñir sus sentencias en casos de nulidad a las causales que expresamente le señalen las leyes, sin poder establecer, por vía de jurisprudencia, causales distintas. En el momento oportuno, la ley habrá de ser reformada para llenar el vacío hoy presente respecto de las causas de nulidad de la elección presidencial.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, dictaminaron los senadores que ésta debería ser denominada como de tercera generación. En ella aseguraban se daba respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación (CONGRESO DE LA UNIÓN, 2007).

La reforma electoral constitucional de 2007, en esencia, postuló cinco propósitos:

Para quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales; para quienes aspiren a un cargo de elección popular, tienen el legítimo derecho, con la única condición establecida como norma en nuestra Constitución, de la prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, para realizar propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social durante las campañas electorales, el impedimento en todo tiempo para que dicha propaganda gubernamental sea utilizada para la promoción personalizada de cualquier servidor público; la prohibición para contratar propaganda pagada que influya en las preferencias electorales a favor o en contra de partido político o candidato y el establecimiento de un procedimiento administrativo expedito, con garantías procesales y un régimen de sanciones aplicables a cargo del órgano administrativo para inhibir violaciones a las reglas de comunicación política (CONGRESO DE LA UNIÓN, 2007).

Por su parte, en el dictamen emitido en el seno de la Cámara de Senadores, se precisa lo siguiente: el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos. Coincidiendo con los propósitos de la iniciativa, las comisiones unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

En ella, además, se determinó la obligación de adecuar el marco que regula los procesos electorales en el resto del país, para estar acorde a las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las entidades de la República Mexicana.

V. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, todas las funciones, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, se denominan formalmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, respectivamente.

Así, en algunos órdenes jurídicos, el Poder Ejecutivo realiza actos jurisdiccionales a través de tribunales administrativos con competencia en las materias tributaria, laboral, etc.; el Poder Legislativo, por su parte, cuenta entre sus atribuciones con la de erigirse en jurado para conocer de diversas causas, así es posible señalar que materialmente existen

funciones administrativas desempeñadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como actos, propiamente legislativos, que competen a los órganos del Ejecutivo y Judicial.

La función jurisdiccional electoral es entonces, en un sentido material, aquella actividad desarrollada por los órganos de Estado, relacionada con la resolución de controversias en la materia y mediante la aplicación de una norma al caso concreto y, sustancialmente, no difiere de la función jurisdiccional en general, siguiendo un criterio formal todos los actos realizados por los órganos del Poder Judicial, relacionados con la materia electoral, que corresponden a la función jurisdiccional electoral.

Esta función vinculada con el papel de árbitro dentro de la contienda electoral, consiste en resolver los conflictos de los actores políticos que compiten para ganar las preferencias del electorado, así como los que surjan entre los ciudadanos y los actores políticos o las propias autoridades electorales. Mediante el ejercicio de esta función, las autoridades buscan en todo momento asegurar una competencia por el poder legal y equitativo. Por tanto, cuando algún actor (partidos políticos, candidatos, ciudadanos) considera que los actos o resoluciones de las autoridades administrativas electorales no se realizaron o aprobaron siguiendo los principios rectores de la actividad electoral, o que no fueron consistentes con la norma vigente, entonces puede acudir a la autoridad jurisdiccional electoral.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que es la última instancia encargada de resolver de manera definitiva los conflictos e impugnaciones electorales, tanto federales como locales (con la excepción de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, cuya resolución es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda cumplir cabalmente con su función, existe un sistema de medios de impugnación en materia electoral, a través del cual se garantiza que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Igualmente, se asegura la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales (RAMOS, 2009: 62).

1. Principios rectores explícitos que rigen la actividad Electoral en México

En el derecho electoral mexicano son principios explícitos: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Están formulados

expresamente en el orden jurídico y se derivan o son extraídos de las normas del sistema, son el resultado de la actividad interpretativa. Así, en nuestra Constitución se prevé el establecimiento de un sistema federal y local de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones se sujeten al principio de constitucionalidad y legalidad.

En especial, el principio de objetividad ha sido reconocido en forma recurrente en las sentencias del Tribunal Electoral, tomando como referencia la obra del propio tribunal *El sistema Mexicano de Justicia Electoral*, que señala:

«El principio de objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de las visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional» (ARENAS, 2003: 17).

Rigen, además como manifiesta el doctor Luis Antonio Corona Nakamura, los principios electorales indirectos, siendo aquellos los que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, así como a las instituciones de gobierno encargadas de la organización de las elecciones en lo particular, y en lo general para todos los actores del fenómeno comicial, como lo son los partidos y organizaciones políticas, los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, los órganos del gobierno legislativos cuando realizan actividades vinculadas con los procesos electorales o la designación de los funcionarios legislativos (CORONA, 2009: 93).

VI. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Actualmente, en todos los Estados, se han establecido tribunales competentes para conocer de impugnaciones en materia electoral, algunos de manera definitiva y otros sólo integrados para los procesos electorales en puerta.

La integración, organización y funcionamiento de los tribunales locales se caracteriza por situaciones diferentes que se observarán en sus Constituciones locales, destacando cada vez la inserción de la justicia electoral en el Poder Judicial local, el desarrollo que en materia electoral han experimentado las entidades de la República en esa materia, siendo resultado de la convergencia de la reforma política y la transformación de sus autoridades jurisdiccionales.

La visión, desde una perspectiva jurídica, de la autonomía de los institutos y organismos electorales, constituye según el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL (...) la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de la autonomía constitucional contemplada en los arts. 41, párrafo segundo, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente, en términos de los arts. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...) (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TESIS S3094/2002, p. 658).

La búsqueda de la autonomía en la jurisdicción electoral se gestó a partir de la reforma que en la materia incluyó la adecuación al art. 116 Constitucional, que cada entidad de la República tiene una manera de designar a los magistrados y destaca aquellas en que intervienen generalmente los Congresos locales y en muchas ocasiones el Poder Judicial local (MEMORIA HISTÓRICA ELECTORAL, 2010: 137).

Funcionan en Salas; en Pleno, Juzgados electorales o con varias Salas. Esta diversidad ha mejorado la regulación del contencioso electoral y queda demostrada una tendencia por ampliar las posibilidades de impugnación, abarcando un número mayor de actos electorales, además de dar una regulación más precisa y certera a los diferentes medios de impugnación electoral a nivel local.

La modificación constitucional obligó a nivel local a llevar a cabo reformas constitucionales y legales sobre temas como:

- Día de la jornada comicial; el primer domingo de julio del año que corresponda (en 2009, se realizaron elecciones concurrentes en trece Estados: Colima, Campeche, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Querétaro, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Jalisco y Guanajuato, Tabasco y Coahuila, en el primer domingo de julio del 2010 en quince entidades de la república).

- Facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

- Normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos.

- Respeto a la vida interna de partidos y prohibición de partidos corporativizados.

- Financiamiento público a los partidos a nivel estatal.

- Límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales.

- Derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión, solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del

art. 41 Constitucional. Administración de tiempo, sólo por el Instituto Federal Electoral (IFE).

- Las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local.

- Bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales, para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos a través del órgano técnico de nueva creación.

- El sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

- Causales de nulidad de elecciones locales, procederán únicamente las establecidas en la ley.

Una vez publicada la reforma electoral, los Estados tuvieron un año para adecuar su legislación; sin embargo, quince Estados no cumplieron con el plazo, lo que los obligó hacer modificaciones electorales a marchas forzadas, las cuales pasarán la prueba de su eficacia con posterioridad a estas últimas elecciones del 4 de julio del 2010.

En doce entidades de la república, el 4 de julio del año 2010, se dio la renovación total de los poderes estatales (gobernador, diputados y ayuntamientos), en un ambiente de inseguridad la ciudadanía dio muestras de alta civilidad, al acudir a las urnas. Por lo que correspondió a los respectivos tribunales electorales locales, conocer en primer instancia de los medios de impugnación, y posteriormente, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en última instancia a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

La última reforma política federal en sus distintas etapas privilegió la resolución de los conflictos electorales a través de órganos especializados, independientes, objetivos, imparciales y profesionales; sin embargo, la autonomía de estos órganos y la independencia de sus integrantes se basan en la suficiencia presupuestaria como una de sus garantías judiciales e institucionales, lo que no se ha logrado del todo.

Si analizamos detalladamente el art. 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos observar la necesidad de ampliar y perfeccionar las bases constitucionales de la justicia electoral local, toda vez que en nuestro concepto, hacen falta varias cuestiones que están planteadas a nivel federal y que sin embargo a nivel local no se encuentran contempladas, como serían: regular con mayor exactitud la organización y funcionamiento de las autoridades jurisdiccionales electorales en todas las entidades federativas, especificándose, incluso, su ubicación en los poderes con los que se les dotaría de autonomía jurídica, política y administrativa.

Otro aspecto relevante sería contar con tribunales electorales locales «con plenitud de jurisdicción», para resolver los asuntos de su compe-

tencia, al respeto, cabe destacar la tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave S3EL 057/2001, que señala: «PLENITUD DE JURISDICCIÓN. LOS TRIBUNALES ELECTORALES UNISTANCIALES GOZAN DE ESTA FACULTAD (Legislación del Estado de Colima)».

Otra forma de independencia sería que los Tribunales Electorales locales formularan su propio presupuesto y lo enviaran al Poder Ejecutivo o al Judicial de la entidad correspondiente, para efecto de que sea incorporado al Presupuesto de Egresos que se somete a la aprobación del Legislativo local. Esto daría mayor independencia a los órganos jurisdiccionales.

Incorporar en la legislación local la interposición de los medios de impugnación a fin de no producir efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, tal y como se prevé en el ámbito federal en el art. 41, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel constitucional local, el establecer el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados como una de las bases constitucionales de la justicia electoral local (TERRAZAS, 2007: 2130).

VII. LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CUARTA ÉPOCA 2007-2009

La mayor parte de la jurisprudencia de la Cuarta Época corresponde o son producto de la reflexión de los magistrados del Tribunal Federal Electoral con motivo de las reformas constitucionales y legales en las entidades de la República, siguiendo además la corriente garantista que ha caracterizado en la última época al máximo órgano jurisdiccional.

El marco jurídico constitucional de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se encuentra, en general, en el art. 94, párrafo octavo, donde se precisan los ordenamientos respecto de los cuales se puede integrar la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, y se remite a la legislación ordinaria la regulación de su obligatoriedad, interrupción y modificación; y para la materia electoral, en forma específica el art. 99, párrafos quinto y sexto, donde se dan ciertas bases para resolver la contradicción de tesis sobre inconstitucionalidad de actos, resoluciones o sobre la interpretación de preceptos de dicha Constitución, que se susciten entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se hace una remisión a las leyes secundarias, respecto de

los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia.

El marco legal se localiza en los arts. 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero se instrumenta y complementa con la normatividad interna, constante en los arts. 51 y 52 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en el Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobado por la Sala Superior, el 5 de agosto de 1997, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre siguiente.

A los institutos electorales federal y locales, así como a las autoridades jurisdiccionales electorales, la jurisprudencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, les es obligatoria para su aplicación en los casos en donde exista sustancialmente una regla igual o similar a la que ha sido materia de interpretación, en términos del art. 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La jurisprudencia por reiteración por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se integra con las tesis que contienen igual criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma de igual o similar contenido, aunque provengan éstas de distintas leyes (federales o locales).

En los términos del art. 232, penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la contradicción de criterios podrá ser denunciada de conformidad con las reglas siguientes:

En el supuesto de que la contradicción de criterios sea denunciada por una Sala del Tribunal Electoral, la denuncia deberá hacerse, previo acuerdo de la Sala, por conducto de su respectivo presidente, sin menoscabo del ejercicio individual de la facultad de los magistrados electorales.

Admitida a trámite la denuncia de contradicción de criterios, el magistrado ponente deberá, en su caso, notificarla a las partes o Salas contendientes y una vez sustanciado el expediente, proponer a la Sala Superior el proyecto de resolución que corresponda, ésta deberá decidir en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer (CONGRESO, 2009).

El criterio que prevalezca a la contradicción planteada será obligatorio a partir de que se haga la declaración formal de la Sala Superior y deberá ser notificado de inmediato al denunciante y a las autoridades competentes (SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2009: 125).

La interrupción de la obligatoriedad de las jurisprudencias deberá hacerse del conocimiento de las Salas Regionales y de las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales locales, a través de la

certificación respectiva que realice el secretario general de Acuerdos, así como por el medio de difusión del Tribunal Electoral y de su página electrónica.

Debemos indicar que es el principio de mayor jerarquía sobre el que debe versar la jurisprudencia respecto de su contenido, y se encuentra en el art. 94 Constitucional: en el sentido de que la jurisprudencia debe referirse a la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos federales y locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; lo anterior dada la especialidad de la jurisdicción electoral, la cual de modo natural se orienta a los preceptos constitucionales y a las leyes, reglamentos y tratados que debe aplicar para resolver los asuntos de dicha jurisdicción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene ese criterio en la siguiente tesis quedando expresado el rumbo que ha mantenido hasta ahora:

MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTS. 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los arts. 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimantar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico (...) El Tribunal Pleno, el cuatro de abril de dos mil seis, aprobó, con el número XXXVII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 4 de abril de 2006. Localización: Novena Época Instancia (*SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA* 2006. p. 646).

Un ejemplo serían los siguientes artículos de la Constitución: el 34, donde se establece quiénes son ciudadanos mexicanos; el 35, en el que se determinan las prerrogativas del ciudadano; el 36, que precisa las obligaciones de los ciudadanos de la república; el 38, relativo a los casos en que se suspenden tales derechos o prerrogativas; el 41 y el 116, fracción IV, de contenido puramente electoral; o bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la parte relativa al Tribunal Electoral dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Reglamento Interno del propio tribunal; las

Constituciones y leyes electorales locales respectivas, en el juicio de revisión constitucional electoral.

También, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha logrado significativos avances en el establecimiento de mayores facultades para formar jurisprudencia obligatoria con relación a otros cuerpos normativos, que no están destinados directamente a la materia electoral, pero resultan aplicables para resolver algunos de los medios de impugnación electorales, o para la emisión de actos o resoluciones de esta disciplina jurídica.

Un ejemplo de ello es cuando las partes invocan la violación de los arts. 14, 16 o 17 Constitucionales o de otras garantías individuales; y si la legislación electoral prevé la aplicación supletoria de otras leyes en las cuestiones electorales, o respecto de ciertos actos que se presentan en los recursos electorales regidos por otros ordenamientos, la duda se ha resuelto actualmente en el sentido de que sí se puede integrar jurisprudencia respecto a tales ordenamientos, aunque naturalmente sólo sea obligatoria para las autoridades electorales.

Respecto al requisito fijado para que la jurisprudencia electoral sea obligatoria para los organismos electorales estatales, consistente en que debe proceder de asuntos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, con su aplicación literal, las autoridades electorales de un Estado sólo quedarían obligadas a las tesis emanadas de tres casos con idéntica autoridad responsable, en los que se aplicara, interpretara o integrara algo referente a un ordenamiento expedido en esa entidad; de modo que en todas las legislaciones, federal y locales, existiera un precepto idéntico, como sucede regularmente.

La correcta intelección de la norma legal se debe apartar de la simple letra, y guiarse por su interpretación sistemática y funcional, para atender así a la naturaleza y fines que se persiguen, respecto de que la identidad material de un contenido normativo deba tener la misma interpretación y aplicación, y arribar así a la conclusión de que es suficiente la resolución de tres casos relacionados con normas de igual contenido, aunque provengan de distintas leyes, federales o locales, para que se forme la jurisprudencia y obligue a la totalidad de autoridades de las entidades donde exista sustancialmente una regla igual a la que fue aplicada, interpretada o integrada.

Los métodos interpretativos deben buscar la aplicación de los principios rectores electorales. En esta materia se está evidenciando la superioridad jerárquica de los principios al momento de aplicar la norma, y para hacerlo de esta manera las autoridades jurisdiccionales electorales tienen que argumentar cada vez más fundándolo y motivándolo en relación a los principios rectores de la actividad electoral, certeza, equidad, legalidad, objetividad e imparcialidad (NIETO, 2005: 48).

VIII. RETOS Y PROPUESTAS

Tienen las autoridades jurisdiccionales electorales en México la necesidad de la modernización y el fortalecimiento de las instituciones, siendo necesario renovar el Derecho desde su aplicación e interpretación. Las institucionales jurisdiccionales electorales están caminando hacia una teoría cada vez más garantista donde, sea en primer término, la Suprema Corte de Justicia garante del federalismo a través de las controversias constitucionales y del control abstracto de la constitucionalidad a través de la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el órgano garante de los derechos políticos de los ciudadanos y de los actores electorales es el Tribunal Electoral de la Federación: entonces, esta complementación del control constitucional era necesaria desde hace muchos años. Sin embargo el problema de la justicia constitucional es la forma cómo se aborda la legalidad, al ser exhaustiva con códigos bastante extensos, y que muchas veces no prevén las circunstancias y la diversidad en la contienda electoral; siendo un reto el adecuar las relaciones entre los órganos del Estado, y entre éstos y los ciudadanos, las aspiraciones nacionales y la armonía de la pluralidad con la gobernabilidad democrática.

Así, bajo el modelo de constitucionalismo denominado garantista, las instituciones electorales en México a nivel federal han resuelto las cuestiones interpretativas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha inclinado en favor de las interpretaciones que resultan más acorde con la Constitución, en especial que el tema del derecho de acceso a la justicia que prevé el art. 17 de la Constitución Federal.

1. Retos

La consolidación de una democracia efectiva requiere que los acuerdos y las reformas necesarias para el progreso del país no se posterguen.

El conflicto de intereses entre los actores políticos se agrava por la ausencia de mecanismos institucionales para la resolución de problemas. Los desacuerdos serán resueltos de mejor forma en la medida en que los ciudadanos vean sus intereses cabalmente representados en las fuerzas políticas y en las instituciones de gobierno. Actualmente, un grupo de ciudadanos presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para reducir el número de diputados de mayoría relativa, sin que exista todavía una discusión al respecto.

Si quienes tienen facultades de iniciativa (Poder Ejecutivo, diputados, senadores) asumen su responsabilidad en la transformación de las instituciones públicas jurisdiccionales, deben determinar fijar un porcentaje del presupuesto anual, para así con mayor independencia mejorar las relaciones entre aquéllas y los actores políticos, y entre ambos y la sociedad dentro del marco del Estado de Derecho.

Un verdadero equilibrio de poderes públicos evita la tentación de someter la competencia de un poder a la voluntad de otro y obliga a establecer acuerdos a partir del diálogo.

La pluralidad en la composición de los poderes de la Unión fortalece la rendición de cuentas horizontal, porque activa el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mientras que el Poder Judicial se consolida como garante de la legalidad y constitucionalidad.

En materia electoral, durante este siglo **xxi** nuestro país requiere democratizar la vida interna de los partidos, instaurando en ellos una auténtica legitimación de los agremiados y del fortalecimiento de la representación de sus miembros en los niveles de decisión; se requiere de un efectivo control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos, destacando la necesidad de que al interior de sus dirigencias, los partidos se regulen bajo estos principios.

Es entonces como en el proceso de democratización de los actores electorales, los tribunales tienen una gran potencialidad como los garantes de la constitucionalidad y legalidad de la reglamentación partidista.

2. Propuestas

Primera. Unificar la denominación de los medios de impugnación correspondiendo ésta a su naturaleza, además de que todos los Estados cuenten con medios de impugnación para la protección de los derechos políticos electorales a nivel local, y no tener que acudir a las instancias federales.

Segunda. Establecer los alcances y límites de la suplencia de la deficiencia de la queja en los Recursos de Apelación, y los casos del ejercicio necesario de la plenitud de jurisdicción de órganos judiciales que definan las condiciones de interpretación normativa para una expedita impartición de justicia.

Tercera. Se debe otorgar a los órganos de impartición de justicia la facultad de contribuir dentro del proceso legislativo para enriquecer el debate público de temas que afectan a toda la sociedad y, en particular, aquellos de los que conoce el órgano judicial por la materia.

Cuarta. México requiere de una justicia moderna acorde a los tiempos, comprometida con la democracia constitucional y con el Estado de Derecho; debe ser firme ante las presiones, opiniones y manifestaciones, pues sólo de esa manera se garantiza la supremacía de la Constitución, por lo que debe darse la inamovilidad en el encargo de los impartidores de justicia.

Quinta. Los nombramientos de magistrados electorales no deben verse expuestos a influencias extrañas que afecten a su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad, al tomar en sus manos otro cargo, comisión o empleo, por ello al finalizar su encargo, no deberían de participar en las actividades de carácter electoral o política al menos en los tres años posteriores a su conclusión.

Sexta. Para finalizar, las autoridades jurisdiccionales electorales son instituciones, pilar del sistema democrático de un Estado moderno y deben, por ello, consolidarse y adaptarse a las necesidades actuales, tanto utilizando herramientas tecnológicas como procedimentales acordes a los tiempos.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- (2008), *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 1.^a ed., México, Instituto Federal Electoral.
- (2009), *La contradicción de Tesis como sistema de Integración de la Jurisprudencia en el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (2009), *Memoria Histórica Electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ANDRADE, V. (2002), *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1.^a ed., México, Gama Sucesores.
- ARENAS BÁTIZ, C., y ARENAS ORTÍZ, R. (2003), *El sistema Mexicano de Justicia Electoral, proceso electoral 2002-200*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial.
- BECERRA, R. (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N. (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARPISO, J. (2005), *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, extraído el 5 de julio de 2010 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/13>.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., y SALAZAR UGARTE, P. (coords.) (2008), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CORONA NAKAMURA, L. (2009), *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara.

- ELÍAS MUSI, E. (coord.) (1997), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral 1977*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GALVÁN RIVERA, F. (2006), *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2.^a ed., México, Porrúa.
- GASPERIN, M. (2003), *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GONZÁLEZ PARRA, I. (2008), *La Independencia Judicial en Materia Electoral*, La Reforma a la Justicia Electoral en México Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NIETO CASTILLO, S. (2000), «La Autonomía de los Órganos Electorales en México», en *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales en México*, 2.^a ed., México, FUNDAP.
- (2005), *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral una propuesta garantista*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- RAMOS MEGA, E., y ENRÍQUEZ CHIÑAS, J. (2009), «Análisis cuantitativo del papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la etapa de preparación de las elecciones federales (1997-2009)», *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 4, México.
- ROMANO MORALES, R. (2008), *La justicia Electoral en México 20 años, El siglo de las Instituciones*, t. I, Manuel GONZÁLEZ OROPEZA (coord.), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TERRAZAS SALGADO, R. (2007), *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. II, México, Engel.

Legislación

- (2008), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 11 de diciembre de 1986 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día 15 del mismo mes y año, Congreso de la Unión, extraído el 5 de julio de 2010 desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.p.
- Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 2 de septiembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día 3 del mismo mes y año, Congreso de la Unión, extraído el 30 de junio del 2010, desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_129_03sep93_ima.pdf.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones Constitucionales el 22 de agosto de 1996 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, al día siguiente, Congreso de la Unión, extraído el 2 de julio de 2010 desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf.

Exposición de motivos, comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto a la Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto de 2007, Congreso de la Unión, extraído el 5 de julio de 2010 desde http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOI_13nov07.pdf.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, extraído el 9 de julio del 2010, desde <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/172.doc>.

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, abril de 2006. Pleno, Página: 646 Tesis: P. XXXVII/2006 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, Novena Época.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación. Tesis S3094/2002, compilación de tesis y jurisprudencia, 2005, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de la Federación, «Jurisprudencia Tesis Relevantes, 1997-2005», 2.^a ed., 2005, México.

CAPÍTULO SEXTO

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (LGSMIME)

José Pablo MARTÍNEZ GIL
Gabriela Dolores RUVALCABA GARCÍA

SUMARIO: I. IDEAS PREVIAS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.—1. Constitución política de la Monarquía Española de 1812.—2. Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 12 de julio de 1830.—3. Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857.—4. Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901.—5. Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911.—6. Ley Electoral de 6 de febrero de 1917.—7. Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946.—8. Ley Electoral de 4 de diciembre de 1951.—9. Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973.—10. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977.—11. Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987.—12. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto de 1990 y sus reformas de 1993 y 1996.—13. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación de 22 de agosto de 1996.—II. LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL VIGENTE.—III. COMENTARIOS FINALES.—IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. IDEAS PREVIAS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

El presente ensayo tiene como fin analizar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que es importante estudiar sus antecedentes más importantes, promulgación y

reforma, como consecuencia de su aplicación en el polémico proceso electoral de 2005-2006.

En los últimos tiempos se han establecido importantes pilares en México, que nos acercan cada vez más hacia el desarrollo de una verdadera democracia, lo cual se puede apreciar, por ejemplo, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, y por tanto, la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

Sin duda, un mecanismo que garantiza la renovación periódica de los gobernantes —apuntada ésta como nota particular de la democracia—, es la existencia de medios de impugnación que permitan controvertir las decisiones de los órganos encargados de organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales. En nuestro país, dichos mecanismos de impugnación en materia electoral encuentran su fundamento en la fracción IV, del art. 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su fundamento legal en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contiene el conjunto de medios de defensa legal en materia electoral, cuya finalidad es la modificación o revocación de las resoluciones emitidas por los organismos electorales de nivel federal (IBARRA, 2000: 12).

Es importante para el presente ensayo hacer una breve referencia histórica de la evolución de las leyes electorales que se han establecido, con el fin de analizar el perfeccionamiento sobre la regulación del contencioso electoral, por lo que de manera breve se describirán los cambios que se consideran más importantes, y que se fueron suscitando en la legislación electoral de nuestro país.

1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (HUBER, 2005: 4)

Durante la vigencia de la Constitución Política de la Monarquía Española (promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812), y hasta la emisión del Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, las rentas y nombramientos de diputados del 11 de abril de 1826, no se conocía algún medio de impugnación relacionado con actos electorales.

El proceso electoral bajo la vigencia de este ordenamiento, se desarrollaba en tres fases, que comprendían elecciones para el nombramiento de representantes que acudieran a la siguiente fase electoral. Estas

fases estaban identificadas con la división geográfica política para esa época, la cual se basa como primera célula en la división eclesiástica, es decir, las parroquias. Así, bajo la Constitución gaditana se celebraban juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

Para la elección de las Corte de lo que hoy conocemos como el Congreso, las cuales estaban formadas por los diputados de las Provincias, se llevaban a cabo las Juntas electorales, iniciando por las de parroquia, para nombrar a los compromisarios que acudirían a la Junta de Partido, en donde a su vez se nombraban a los electores que acudirían a la Junta de Provincia para la elección de diputados.

Antes de la Ley de Elecciones para nombrar los diputados del Congreso Constituyente de 1823-1824, se dieron algunos pequeños ordenamientos electorales, como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, la Convocatoria a Cortes de 17 de noviembre de 1821, fundamentada a su vez en la Ley del 23 de mayo de 1812, sobre la formación de Ayuntamientos Constitucionales. En esta convocatoria a Cortes, las diputaciones se dan por sectores sociales: mineros, comerciantes, industriales, etcétera (GARCÍA, 1989: 4).

2. Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 12 de julio de 1830

En esta época el nombramiento de diputados del Distrito y Territorios de la Federación, así como de los Ayuntamientos se hacía por medio de las juntas electorales cuya denominación cambió de la parroquia y partido por las juntas primarias y secundarias, conservando la denominación de las juntas de provincia (HUBER, 2005: 7).

El gobernador presidía las juntas secundarias hasta que se elegía presidente de la mesa; electo éste, el gobernador se retiraba. Luego, la junta nombraba las comisiones necesarias para calificar la legitimidad de los nombramientos y resolver reclamaciones. Terminados los trámites anteriores, los diputados (dos por el Distrito electoral y uno por el territorio) eran electos por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta entre los dos que hubieren alcanzado mayoría relativa (GARCÍA, 1989: 5).

3. Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857 (HUBER, 2005: 10 y 11)

Durante la vigencia de este ordenamiento, la propia junta decidía sobre la validez o nulidad de la elección, siendo inapelables sus determinaciones.

Otra cuestión interesante de este ordenamiento, es el procedimiento de exhibición de listados de electores en los lugares públicos, con la finalidad de que los ciudadanos excluidos del mismo que tuvieran derecho a votar, pudieran hacer la reclamación al mismo empadronador, y en caso de que éste no los atendiera, bajo ningún pretexto podrían exponer su queja ante la mesa de votación para que decidiera en pro o en contra del representante, sin ulterior recurso.

Del mismo modo esta legislación es el primer antecedente que encontramos de causales de nulidad de las elecciones de manera precisa y mediante un catálogo de las mismas.

Esta Ley ordenaba que, cuando el candidato a presidente de la República o a presidente de la Suprema Corte de Justicia no obtenía en el colegio electoral mayoría absoluta de los electores, el Congreso, votando por diputaciones, elegía presidente entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayoría relativa. En caso de empate se decidía por suerte. En caso de que tales candidatos no hubieran alcanzado mayoría de votos, el Congreso, constituido en colegio electoral, los elegiría por mayoría absoluta de los diputados presentes (GARCÍA, 1989: 9).

4. Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901

La cuestión novedosa que introdujo este ordenamiento es el relativo a la nulidad de la elección primaria o secundaria, la cual podía ser demandada por cualquier ciudadano, que aunque esta previsión ya se contemplaba, lo nuevo fue el órgano ante el cual podía elevarse el reclamo, que podía ser ante el colegio electoral o la cámara de diputados, respectivamente. Del mismo modo estableció un término para la reclamación de la nulidad, la cual debía hacerse antes del día en que habría de votarse sobre la credencial objetada y fundándose en una de las causas de nulidad establecidas en la ley (HUBER, 2005: 13).

5. Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911

La Ley de Francisco I. Madero del 19 de diciembre de 1911, y su reforma del 22 de mayo de 1912, constituyen una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral: otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales sufragáneos, constituidos por los municipios en que se dividía el distrito, salvo aquellos que por su población no lograban cinco electores (GARCÍA, 1989: 9).

La elección de presidente y vicepresidente fue directa y por mayoría absoluta, la Cámara de Diputados continuó como calificadora de la elección.

En el aspecto operativo se crean una serie de conceptos y procedimientos que todavía permanecen en nuestra legislación vigente; expedientes electorales; distribución de actas; proposiciones de los partidos para la integración de las mesas directivas de casilla; métodos mecánicos para recibir los votos; posibilidades de sustitución de funcionarios de casilla cuando faltasen; facultad de las legislaturas locales de declarar electos a los senadores; por primera vez se entrega al votante la boleta en la casilla; se logra el secreto del voto, etcétera (GARCÍA, 1989: 10).

Es esta ley en la primera que ya se habla como tal de censo electoral y se reconoce la existencia por primera vez de los partidos políticos. Del mismo modo ya se involucra a las instancias judiciales de resolución de conflictos, con definitividad en sus fallos (HUBER, 2005: 13).

Por otra parte en esta legislación encontramos ya la prohibición expresa para los ciudadanos de votar en más de una casilla electoral, bajo pena de reclusión temporal o multa, y en todo caso, suspensión del voto activo y pasivo en toda elección pública por dos años (HUBER, 2005: 14).

6. Ley Electoral de 6 de febrero de 1917

Se previó la posibilidad de que todo ciudadano pudiese demandar la nulidad de las elecciones en una elección de diputados al Congreso Constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que estuviera empadronado con base en las causales que señalaba la propia ley. La nulidad demandada no afectaba toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados y solamente en caso de que la mayoría de los votos obtenidos de algún diputado, la elección misma se declaraba nula (HUBER, 2005: 18).

Durante el tiempo de la elección si se presentaba alguna persona reclamando que no se le dieron boletas o que no se le incluyó en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener tacha que lo inhabilite para votar, la mesa directiva de casilla tenía la capacidad de expedirle las boletas respectivas, siempre que el ciudadano estuviera inscrito en el padrón, o en caso de no estarlo, que probara con dos testigos honorables de la misma sección que era vecino de ella (HUBER, 2005: 19).

El mecanismo de reclamación sobre causales de nulidad de la votación se mantenía en sus términos, sólo esta legislación estableció por

primera vez la causal de nulidad relativa al cambio de domicilio sin causa justificada (HUBER, 2005: 20).

7. Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946

Con esta Ley por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedan bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El capítulo de los partidos políticos es objeto de una reestructuración, porque se les define y orgánicamente se estipulan los requisitos para su formación, así como sus derechos y obligaciones (GARCÍA, 1989: 12).

En esta Ley se contempla ya la creación de órganos electorales en tres niveles, Central, Estatal y Distrital. Una de las cuestiones que se previó en materia de expedición de credencial es que el ciudadano durante el procedimiento para la expedición o reclamación por la no expedición de la credencial para votar, podía hacerse representar de un partido político en caso de pertenecer a uno de ellos, situación que ahora no es admisible y de hecho a los partidos la posibilidad de realizar este tipo de impugnaciones les encuentra vedada (HUBER, 2005: 24).

Asimismo, previó la existencia de mesas directivas de casilla, para cuya integración el comité distrital electoral convocaba a los representantes de los partidos políticos a fin de que, de común acuerdo, propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; a falta de consenso, el comité se encargaba de designar a los correspondientes funcionarios electorales (GALVÁN, 2007: 6).

8. Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 (HUBER, 2005: 27)

Una de las cuestiones que introdujo esta legislación es el relativo a la convocatoria de elecciones, la cual no podía restringir en modo alguno los derechos de los partidos políticos establecidos en la ley.

Otro avance significativo aportado por esta legislación es la previsión genérica de medios de defensa, cuando la ley no estableciera un medio de defensa específico, los interesados podían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. El recurso debía resolverse dentro de los siguientes tres días, salvo que hubiere diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral, podía pedirse la revocación que se decidía

dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, salvo que igualmente, hubiere diligencias que practicar.

En el art. 45 de esta ley, el Registro Nacional de Electores fue definido como una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores, el padrón electoral (GALVÁN, 2007: 8).

9. Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973

Esta ley estableció la previsión de elecciones ordinarias y extraordinarias, así como el plazo de cuarenta y cinco días para la expedición de la convocatoria por parte de la Cámaras. Se estableció la credencial de elector permanente y se creó el Registro Nacional de Electores. Los sistemas de calificación electoral se mantuvieron como sistemas de autocalificación, siendo sus determinaciones definitivas e inatacables (HUBER, 2005: 28).

En este ordenamiento jurídico se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, con un representante a la conformación de los órganos electorales, dando cumplimiento oportuno al principio de democracia y pluralidad política vigente en esta materia (GALVÁN, 2007: 8).

La legislación en comento otorgó nuevas prerrogativas a los partidos políticos para facilitarles recursos económicos como exención de impuestos y acceso a la radio y televisión durante las campañas electorales.

En el art. 77 de esta ley se definió al Registro Nacional de Electores como la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales relativas (GALVÁN, 2007: 9).

10. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977 (LOPPE)

En materia de medios de impugnación la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es el primer antecedente legislativo más acabado a lo que conocemos en nuestros días, pues en dicha ley se establecieron varios medios de impugnación, como son: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación (HUBER, 2005: 29).

Esta ley sustituyó la figura de diputados de partido e introduce el Sistema de Representación Proporcional, que se tradujo en el incremento de 100 curules en la Cámara de Diputados; también modificó la integración de la Comisión Federal Electoral, al incorporarse representantes de los partidos políticos; otorgó a los partidos garantía para su desenvolvimiento, tales como derecho a formar coaliciones, derecho de fusión, derecho a constituir frentes, recursos legales de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión.

Si bien esta legislación aportó un gran avance en cuanto a la materia de medios de impugnación, la mayoría de ellos seguían siendo de carácter administrativo y solamente en uno de ellos intervenía el Poder Judicial, sin embargo, la efectividad de sus resoluciones era bastante cuestionable pues solamente se le hacía partícipe dentro de un complicado procedimiento político (HUBER, 2005: 29).

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizarán el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (GALVÁN, 2007: 10).

Con la reforma a la Ley Suprema de 1977, se incluyó el Recurso de Reclamación, que dio participación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, la cual correspondiendo a su alta investidura en su carácter de máximo tribunal del país, prácticamente no intervino en cuestiones políticas, de tal suerte que durante diez años, sólo recibió un máximo de once recursos de reclamación (ELÍAS, 1999: 7).

Esta ley sufrió modificaciones menores en 1979, 1982 y 1985, antes de ser sustituida.

11. Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987

El Código Federal Electoral se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles: nacional, estatal y distrital. Asimismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la función de orden público que corresponde al gobierno federal, consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (GALVÁN, 2007: 12).

Este Código introdujo la previsión de un tribunal especializado en materia electoral, el cual conocía de las controversias que suscitaban en

esta materia. El sistema de medios de impugnación por virtud de la introducción del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), se dividió para componerse en forma mixta, es decir, con medios de impugnación administrativos, como la revocación y la revisión y, jurisdiccionales como el recurso de apelación y la queja, este último sobre resultados electorales. Del mismo modo se previó la existencia del escrito de protesta como requisito para el recurso de queja (HUBER, 2005: 30).

El ordenamiento legal en comento introdujo la renovación del Senado por mitades, cada tres años e incrementó el número de diputados plurinominales de cien a doscientos.

No obstante lo anterior, el problema fundamental de esta legislación es que si bien existía un órgano jurisdiccional de carácter autónomo encargado de la función jurisdiccional electoral, las decisiones de mayor trascendencia como el declarar nula una elección no correspondían al TRICOEL, sino que seguía perteneciendo al Colegio Electoral, razón por la cual la efectividad de las decisiones del Tribunal, era nula (HUBER, 2005: 30).

12. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto de 1990 y sus reformas de 1993 y 1996

En mayo de 1990 la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales creó una subcomisión pluripartidista, encargada de continuar el examen de las diversas propuestas de reforma legal, que centró su atención en el análisis del proyecto de iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, al cual se le hicieron múltiples reformas. Finalmente fue aprobado como ley reglamentaria, por cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados. En consecuencia, por decreto de 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un periodo extraordinario de sesiones, expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación* (GALVÁN, 2007: 17).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se integró con 372 arts. y 16 transitorios, estableciendo en su Libro sexto, compuesto por los arts. 264 a 285, el Tribunal Federal Electoral que sustituyó en todas sus partes al anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987; sin embargo, se continuó dejando la autocalificación de las elecciones a los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, tanto para las elecciones de diputados, como de senadores y para la presidencial (ELÍAS, 1999: 17 y 18).

En el Código se estableció que el organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de las elec-

ciones se denominaría Instituto Federal Electoral (IFE). Su instalación formal fue el 10 de octubre de 1990.

Durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su primera etapa de 1990 a 1994, se previó la existencia del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como órgano jurisdiccional autónomo. Dicho Tribunal funcionaba con cinco salas, cuatro regionales temporales y una Sala Central de carácter permanente; dicho tribunal conocía de los recursos de apelación e inconformidad (HUBER, 2005: 30).

Durante la reforma del año 1993 se creó la Sala de Segunda Instancia: órgano temporal que conocía del recurso de reconsideración, y procedía en contra de las sentencias de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad. La calificación de la elección de presidente de la República seguía siendo por Colegio Electoral, suprimiéndose los colegios de las Cámaras para calificar sus propias elecciones y cambiando el sistema de calificación política por un sistema de calificación mixta, administrativo y jurisdiccional, es decir, el Instituto Federal Electoral realizaba la calificación administrativa y, en caso de ser impugnados los resultados electorales, se realizaba la calificación jurisdiccional mediante la emisión de las sentencias respectivas, las que podían confirmar la elección o anularla (HUBER, 2005: 31).

Con la reforma de 1996, los medios de impugnación se derogan del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Asimismo, se cambia al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo para dar paso al Tribunal Electoral perteneciente al Poder Judicial de la Federación, y se suprime en forma definitiva la existencia del Colegio Electoral para la calificación de la elección de presidente de la República, dejando tal responsabilidad al propio Tribunal (HUBER, 2005: 31).

Las reformas más importantes en materia electoral han tenido lugar en torno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituciones legales y políticas que habían tenido existencias incipientes fueron fortalecidas, la credibilidad e imparcialidad del Instituto Federal Electoral se fortalecieron con su completa independencia del gobierno (SERRANO, 2006: 137).

13. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación de 22 de agosto de 1996

Con la modificación de los arts. 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el marco constitucional relativo al ámbito de justicia electoral, se dispone el

establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a fin de dar definitividad al proceso electoral y proteger los derechos políticos de los ciudadanos (art. 41). Se determina la figura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la instancia competente para resolver respecto de las impugnaciones que se interpongan en contra de determinaciones sobre declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados o senadores, señalando que sea la ley secundaria la que fije presupuestos, requisitos de procedencia y trámites (art. 60). Y se define al tribunal electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del art. 105, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia «y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación», así como la integración y funcionamiento de su Sala Superior y Salas Regionales (CONGRESO, 1996).

Consecuentemente, en virtud de la disposición constitucional, las comisiones del Congreso de la Unión que dictaminan, consideraron procedente la propuesta de expedir una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de reglamentar los arts. 41, 60 y 99 de nuestra Carta Magna (CONGRESO, 1996).

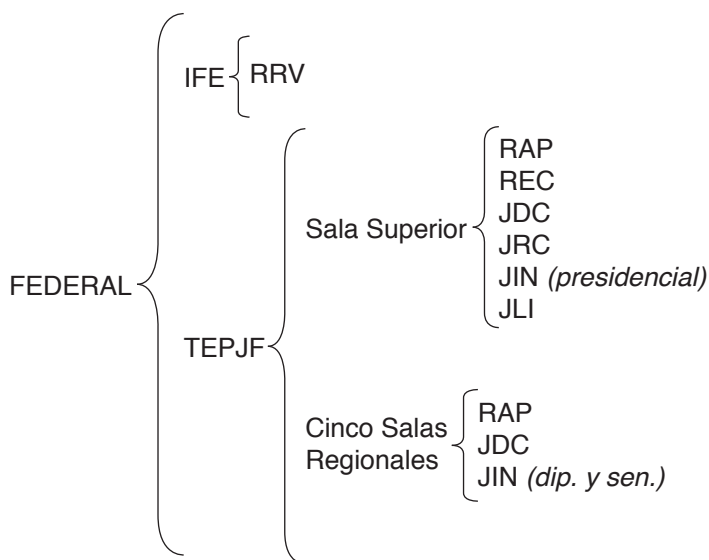
La iniciativa del Ejecutivo Federal de expedir la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral separa de la ley que regula la organización del proceso electoral, lo relativo a los procedimientos de la materia contencioso-electoral, cuya explicación se fundamenta en el hecho de que el Tribunal Electoral se integra, por mandato constitucional, al Poder Judicial de la Federación, de modo que no se justifica ya la subsistencia de las normas que este tribunal debe aplicar en el ordenamiento que regula la actuación de una autoridad electoral independiente de cualquier otro poder federal (CONGRESO, 1996).

Esta ley establece que sus «normas se interpretarán conforme a los principios gramatical, sistemático y funcional, a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del Derecho», lo cual nos va a permitir entender la materia en la propia legislación, sin perder la esencia del Derecho (GALINDO, 1999: 41).

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se integra por cinco libros, el primero hace referencia al sistema de medios de impugnación; el segundo, a los medios de impugnación y a las nulidades en materia electoral federal; el tercero, reglamenta el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano; el cuarto, se refiere al juicio de revisión constitucional electoral; y el quinto, reglamenta el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (PONCE, 1997: 22).

Los medios de impugnación regulados por esta ley son el Recurso de Revisión (RRV), el Recurso de Apelación (RAP), Recurso de Reconsideración (REC), el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano (JDC), el Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC), el Juicio de Inconformidad (JIN) y el Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral (JLI).

El sistema de medios de impugnación en esta ley, respecto de las competencias de los órganos electorales, se muestra de manera esquemática de la manera siguiente:



El art. 3.º de la ley en comento, recoge los objetos fundamentales que persiguen con la institución del sistema de medios de impugnación, los cuales consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo IV, que consisten en garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad; la definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales, y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación (CASTILLO, 2006: 25).

En el precepto señalado en el párrafo que antecede de la ley secundaria, se hace énfasis sobre la satisfacción del primero de los objetos, al reiterarlo en forma individualizada para algunos medios de impugnación, ya que al referirse al Recurso de Apelación, al Juicio de Inconformidad y al Recurso de Reconsideración, agrega que los mismos serán

para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En el mismo sentido sucede al citar el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, sólo que referido a los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas (CASTILLO, 2006: 25 y 26).

Si dentro de los objetos del sistema de medios jurisdiccionales de impugnación está el de garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, de esto se sigue que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene facultades para revocar o modificar tales actos o resoluciones, cuando resulten contrarios a alguna norma constitucional (CASTILLO, 2005: 26).

II. LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL VIGENTE

Como consecuencia del conflictivo proceso electoral 2005-2006, la ley electoral fue superada, y por los hechos que acontecieron los actores políticos tuvieron que renovar la misma después de una intensa y conciliadora labor; todo esto con el fin de evitar actos que rompen con la equidad de las contiendas electorales, como en el pasado proceso y que dejó una sensación en la ciudadanía de que hubo situaciones de hecho, y no necesariamente de derecho, que influyeron decididamente en el resultado de los comicios. Por ejemplo, la manera en que el Poder Ejecutivo Federal y el de los Estados dispusieron transmitir excesivos mensajes en los medios electrónicos, sobre obra pública o servicios prestados a la ciudadanía, entre otros.

Así las cosas, se procedió a adecuar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de armonizarla con las normas constitucionales en la materia, con las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con las adecuaciones propuestas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la reforma constitucional del 2007, con el fin de darle coherencia a la legislación electoral federal en su conjunto, además de resultar necesarias sobre la experiencia obtenida y acumulada por las instituciones electorales, partidos políticos y ciudadanos a lo largo de aproximadamente dos décadas.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es la ley que regula los juicios y recursos (*strictu sensu*) que pueden hacerse valer contra actos derivados de las autoridades electorales. Entre esta serie de medios de impugnación, se pueden contemplar los medios de control constitucional en materia electoral, como sucede con el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (DEL CASTILLO, 2003: 21).

La finalidad primordial del ordenamiento legal que se analiza es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, y garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Por tanto, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es una ley procesal, y en esas condiciones, en ella se regulan aspectos referentes a la competencia para conocer de un juicio o recurso electoral, la procedencia o improcedencia de los recursos, así como los pasos procedimentales referentes a los mismos, entre los que sobresalen la especificación de los requisitos que deben reunir los escritos de juicios y recursos, sus requisitos de procedencia, se regula la personalidad (o personería), se prevén los supuestos de términos prejudiciales, pruebas admisibles, notificaciones, etcétera, incluyéndose el tema de las nulidades, como requisitos de procedibilidad del Juicio de Inconformidad, obviamente en esta ley se alude a la sentencia que en cada caso se emite, previéndose cuáles son los efectos de la misma en torno a cada juicio o recurso que se promueva (DEL CASTILLO, 2003: 21).

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se caracteriza porque establece de manera conjunta y ordenada los procedimientos mediante los cuales todo aquel que sienta vulnerada su esfera de derechos político-electorales por un acto o resolución de autoridad, puede acudir a un Tribunal altamente especializado para la protección de esos derechos, así como la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales (CORONA, 2009: 184).

Las características de generalidad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral deriva, no de la que está investida toda la ley jurídica en sentido material, esto es, a su indeterminación subjetiva, dado que las hipótesis normativas no están dirigidas a un sujeto individualmente considerado (UNAM, JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1998: 1963-1964), sino que tiende a implementar un conjunto ordenado de medios de impugnación a través de los cuales se puede controlar con base en la técnica jurídica y de manera integral, la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales del país, sean éstas de índole federal o bien de carácter local; de ahí su observancia se extiende a toda la república (CORONA, 2009: 184 y 185).

La ley en comento, de conformidad con lo previsto en su art. 1, es reglamentaria de los arts. 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo art. 1.º se prevé que dicha ley es de

orden público y de observancia obligatoria en toda la república (CORONA, 2009: 185).

De acuerdo a lo previsto por el art. 2, párrafo 1, de la LGSMIME, es importante destacar que en la resolución de los medios de impugnación previstos en esa ley, las disposiciones se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y a falta de indicación expresa, se aplicarán los principios generales del Derecho.

Como consecuencia de las reformas en materia electoral señaladas y por mandato de la reforma constitucional, al H. Congreso de la Unión le fue fijado un plazo para realizar la adecuación a las leyes secundarias en materia electoral. Este mandato fue cumplido en tiempo y forma respecto del principal ordenamiento que regula, en el ámbito federal, las instituciones y procedimientos electorales. Sin embargo, la complejidad y extensión de la reforma constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hicieron imposible cumplir en el mismo plazo con la obligación de adecuar las leyes secundarias. Hubiese sido contraproducente sacrificar la seriedad y calidad de las demás reformas en aras de cumplir plazos que siendo un mandato, su postergación no provoca contratiempo ni daño alguno al normal funcionamiento de las propias instituciones electorales (CONGRESO, 2008).

El 13 de noviembre de 2007 fueron promulgadas las reformas en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, como consecuencia de dichas reformas, el 14 de enero de 2008 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que se encuentra en vigor.

En consecuencia, el Congreso de la Unión realizó las adecuaciones a las leyes secundarias, es decir, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, singularmente en lo relativo a la estructura orgánica y competencias de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a fin de armonizarla con las normas constitucionales en la materia, con las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con las adecuaciones propuestas en la primera de las leyes antes mencionadas (CONGRESO, 2008).

Las reformas hechas al sistema de medios de impugnación tuvieron como puntos de referencia las nuevas disposiciones constitucionales que hicieron explícita la posibilidad de que la Sala Superior declare la nulidad de toda la elección presidencial, colmando así el vacío que existe desde 1996; el límite que la Constitución pone al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tratándose de las nulidades, obligando al estricto apego a las expresamente establecidas en la ley de la materia, cerrando la posibilidad de la que abusó en el pasado, de

crear, por vía de la jurisprudencia, causales no establecidas por el Poder Legislativo Federal (CONGRESO, 2008).

Un medio de impugnación es un mecanismo jurídico previsto en la ley para el caso en que un partido político, agrupación política o ciudadano no esté conforme con el actuar de las autoridades electorales.

Una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recibe las inconformidades que se le presentan, revisa que los escritos con las demandas cumplan con los requisitos legales para analizarse, después valora las pruebas que se ofrecen y por último resuelve.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación está conformada por 108 artículos, de los cuales mediante el Decreto de reforma aprobado el 20 de junio de 2008, publicado el 1.º de julio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformaron los arts. 3.º, párrafo 2, inciso d); 4.º, párrafo 1; 9.º, párrafo 1, e incisos d) y e); 10, inciso d); 11, párrafo 1, inciso b); 12, párrafo 1, inciso b); 17, párrafos 1 y 4, inciso a); 18, párrafos 1 y 2; 19, párrafo 1, incisos c) y e); 20, párrafo 1; 24, párrafo 1; 26, párrafo 3; 29, la denominación del Capítulo XIII, del Título segundo, del Libro primero, para quedar «Del cumplimiento y ejecución de las resoluciones de las Salas del Tribunal, de las medidas de apremio y de las correcciones disciplinarias»; 32, párrafo 1, inciso c); 33; 44, párrafo 1; 47, párrafo 2; 50, párrafo 1, inciso a); 52, párrafo 4; 56, párrafo 1, incisos f) y g); 57, párrafo 2; 61; 62, inciso a), fracción III; 71; la denominación del Capítulo III, del Título sexto, del Libro segundo, para quedar «De la nulidad de las elecciones federales», 76, párrafo 1, incisos a) y b); 77, párrafo 1, incisos a) y b); 79; 80, párrafo 1, incisos d), e) y f); 83; 84, párrafo 2, inciso b); 87; 90; 91, párrafo 1; 93, párrafo 2, inciso a), 94; 96, párrafo 1; 102; 104; 105; 106, párrafo 1; 107 y 108; se adicionan a los arts. 2.º, un párrafo 2; 4.º, un párrafo 2; 6.º, un párrafo 4; 9.º, un párrafo 4; 10, los incisos f) y g); 21 Bis; 43 Bis; 45, párrafo 1, inciso b), una fracción V y un inciso c), con las fracciones I y II; 52, un párrafo 5; 54, un párrafo 2, 55, un párrafo 2; 56, un inciso h); 62, inciso a) una fracción IV; 77 Bis; 80, párrafo 1, un inciso g) y un párrafo 3; y se derogan del art. 44, el párrafo 2; y del 51, el párrafo (LGSMIME, 2008: 5).

El Libro primero se titula «Del sistema de medios de impugnación», y contiene dos Títulos, que se denominan «De las disposiciones generales» y «De las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación», respectivamente. El Título primero contiene dos capítulos, el primero se llama «Del ámbito de aplicación y de los criterios de interpretación», que contiene los arts. 1 y 2, y el segundo se nombra «De los medios de impugnación» correspondiéndole los arts. 3 a 5.

El Título segundo se denomina «De las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación», y contiene trece capítulos, que son, de

manera respectiva: «Prevenciones Generales» (art. 6), «De los plazos y de los términos» (arts. 7 y 8), «De los requisitos del medio de impugnación» (art. 9), «De la improcedencia y del sobreseimiento» (arts. 10 y 11), «De las partes» (art. 12), «De la legitimación y de la personería» (art. 13), «De las pruebas» (arts. 14 a 16), «Del trámite» (arts. 17 y 18), «De la sustanciación» (arts. 19 a 21 bis), «De las resoluciones y de las sentencias» (arts. 22 a 25), «De las notificaciones» (arts. 26 a 30), «De la acumulación» (art. 31), y «Del cumplimiento y ejecución de las resoluciones de las salas del Tribunal, de las medidas de apremio y de las correcciones disciplinarias» (arts. 31 a 33).

Con la reforma se mantienen los plazos para la presentación por escrito ante la autoridad responsable del acto o resolución que se impugna, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento de dicho acto o resolución. La presentación de los medios de impugnación corresponderá a los partidos políticos, que actuarán a través de sus representantes legítimos, siendo tales los registrados ante el órgano electoral responsable, los miembros de sus distintos comités, los que estén facultados para dicha representación, bien sea por estatutos o por poder notarial; a los ciudadanos y a los candidatos, sin que se admita ninguna representación y a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, igualmente a través de sus representantes legítimos (CONGRESO, 1996).

«La normatividad (*sic*) aplicable para los medios de impugnación en materia electoral federal, se integra con dos conjuntos. Uno de reglas comunes, destinadas, en principio, para su aplicación a todos los medios de impugnación, y otro específico para cada juicio o recurso en particular. Con la aclaración de que en caso de oposición las disposiciones específicas excluyen a las comunes» (CASTILLO, 2005: 26).

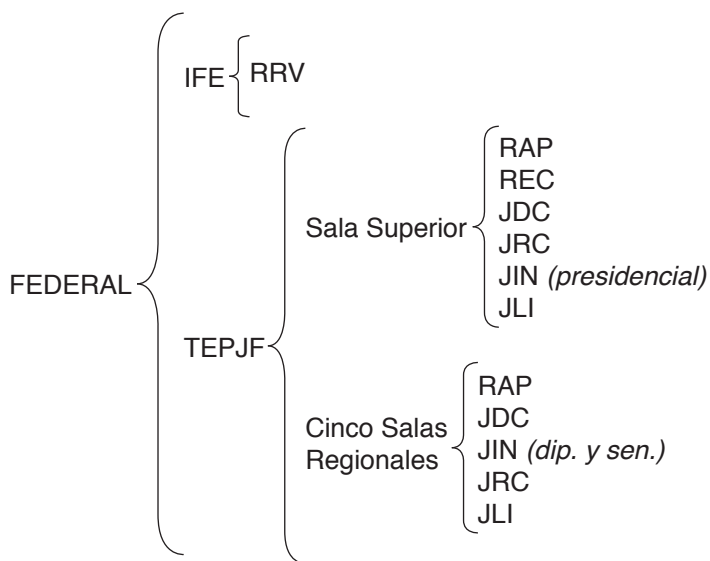
El Libro segundo se denomina «De los medios de impugnación y de las nulidades en materia electoral federal». El título primero contiene una disposición general, los títulos segundo a quinto regulan, de manera respectiva, el Recurso de Revisión, el Recurso de Apelación, el Juicio de Inconformidad, y el Recurso de Reconsideración y el título sexto contiene las causales de nulidad de votación y de elección.

El sistema de medios de impugnación se encuentra integrado por el Recurso de Revisión, que lo pueden interponer los partidos políticos, en cualquier tiempo, es decir, durante el proceso electoral y durante los dos años previos a éste, contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral y del secretario ejecutivo del Consejo General de ese Instituto, que resolverá la Junta o el Consejo, superior jerárquico del órgano que emitió el acto o resolución, es decir, se trata de un recurso eminentemente administrativo (GALINDO, 1999: 41).

Los medios de impugnación jurisdiccionales que regula la ley son el Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Recurso de Reconsideración, Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, Juicio de Revisión Constitucional y Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (GALINDO, 1999: 42).

En materia electoral, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena el establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.

El sistema de medios de impugnación en esta ley respecto de las competencias de los órganos electorales se muestra de manera esquemática de la manera siguiente:



La ley en estudio establece que la interposición de los medios de impugnación no produce, en ningún caso, efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada, de modo que éstos surten todos sus efectos de inmediato y su cumplimiento es exigible, sin perjuicio de que si la resolución es favorable para el interesado, se dejará insubsistente lo realizado en ejecución del acto atacado y se restituirá al promovente en el goce de sus derechos violados, en lo que esto resulte jurídica y materialmente posible (CASTILLO, 2005: 27).

El Libro tercero se denomina «Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano», y dicho libro contiene sólo un título que se llama «De las reglas particulares»; al título único le corresponden tres capítulos denominados «De la procedencia» (arts. 79 a 82), «De la competencia» (art. 86) y «De las sentencias y de las notificaciones» (arts. 84 y 85).

El Libro cuarto es denominado como «Del juicio de revisión constitucional electoral», que también contiene un Título Único que se llama «De las reglas particulares», que contiene cinco capítulos que son titulados como «De la procedencia» (art. 86), «De la competencia» (art. 87), «De la legitimación y de la personería» (art. 88), «Del trámite» (arts. 89 a 92) y «De las sentencias y de las notificaciones» (art. 93).

El último libro de la ley en comento se denomina «Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral», el cual contiene un Título Único que se llama «De las reglas especiales» (arts. 94 y 95) y un Capítulo Único que se titula «Del trámite, de la sustanciación y de la resolución» (arts. 96 a 108).

En esta ley se regula el juicio para dirimir los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la de los trabajadores del Instituto Federal Electoral con dicho órgano electoral administrativo, ante el Pleno del Tribunal Electoral mencionado, debido a que es un procedimiento especial para resolver los conflictos laborales que se presenten entre ambos órganos y sus respectivos servidores, en los términos establecidos en la propia ley y demás disposiciones aplicables, por lo que se contemplan los requisitos y el trámite que se debe seguir para tramitar las controversias que en su caso se llegaren a presentar.

Finalmente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación cuenta con un apartado de artículos transitorios.

Las reformas hechas al sistema de medios de impugnación tiene como punto de referencia las reformas constitucionales electorales del 2007, que hacen explícita la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de toda la elección presidencial, colmando así el vacío existente desde 1996; el límite que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone al Tribunal Electoral tratándose de las nulidades, obligando al estricto apego a las causales expresamente establecidas en la Ley de la materia, cerrando la posibilidad, de la que decretó, por vía de la jurisprudencia, causales no establecidas por el Poder Legislativo Federal (CONGRESO, 2008).

Ha sido decisión del llamado Constituyente Permanente, dejar establecida en la Constitución la norma por la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solamente podrá declarar la nulidad de una elección por las causas expresamente señaladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Toda autoridad, con mayor razón aquellas a las que se encomienda la elevada responsabilidad de decir el derecho e impartir la justicia, deben hacerlo aplicando las normas escritas en las leyes, y a través de su interpretación racional, sistemática y funcional, respetando los principios constitucionales a ese respecto; mas no deben traspasar el lindero que separa las competencias entre los poderes constituyentes y los constituidos, a riesgo de provocar males mayores a los que, así sea de buena fe y con recto criterio, se pretende subsanar (CONGRESO, 2008).

En lo que hace a las causales de nulidad referidas a casillas, la experiencia de más de dos décadas nos señala que las normas hoy vigentes han sido eficaces y dotan a la autoridad jurisdiccional del soporte suficiente para el adecuado ejercicio de la que es, sin duda, su facultad sustantiva más importante. Salvo por lo que hace a las adecuaciones estrictamente indispensables para obtener armonía entre las Constituciones y las leyes en materia electoral, por lo que se confirman las causas de nulidad vigentes y las condiciones o requisitos que deben cumplirse para su aplicación, es especial el criterio de «determinancia», derivado del principio universal que el voto ciudadano, en tanto expresión individualizada de la soberanía del pueblo, es el valor número uno a tutelar por todo sistema de justicia electoral que se inspire en valores democráticos (CONGRESO, 2008).

«El concepto nulidades de los actos electorales es una expresión vaga y ambigua, en tanto involucra como materia u objeto, aspectos diversos que merecen ser definidos y evaluados, tales como: *a)* acto administrativo electoral, *b)* actos de los electores, *c)* actuaciones y presupuestos del proceso electoral y de la elección. A su vez, la expresión “nulidad” es un concepto impreciso en tanto comprende ilegalidad, acción de anulación, invalidez e ineficacia de la materia regulada. Por esas razones y a fin de connotar los conceptos relativos es menester determinar el contenido de tales instituciones sustantivas y adjetivas, a las que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refiere indistintamente» (TRON PETIT, 2006: 569 y 570).

En materia de nulidades, el cambio más significativo es la incorporación expresa de las causales que llevarían al extremo de anular la elección presidencial, para lo cual se mantiene congruencia con lo ya vigente respecto de las elecciones para diputados federales y senadores, estableciendo solamente un criterio cuantitativo ligeramente superior, lo que se justifica plenamente por la importancia y significado que para la vida de la República tiene la elección presidencial (CONGRESO, 2008).

Es conveniente aclarar, que las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sólo causan efectos hacia la votación o elección para la que expresamente se hayan hecho valer, lo que significa que cuando se pretenda anular íntegramente la votación recibida en una casilla, se deberán impugnar el total de las elecciones que hubiesen tenido lugar en la jornada electoral específica, de acuerdo a las reglas del Juicio de Inconformidad (GRANADOS, 1999: 145 y 146).

Para corregir lo que todo indica fue una omisión de la reforma legal de 1996, el criterio cuantitativo para la nulidad de las elecciones de diputados federales y senadores se homologa al referirlo, para ambos casos, al veinte por ciento de las casillas en la circunscripción territorial respectiva (CONGRESO, 2008).

En la misma reforma constitucional mencionada se han establecido para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nuevos criterios y normas para atender los asuntos internos de los partidos políticos, que hasta antes de esa reforma habían sido competencia del Tribunal a través de su interpretación jurisprudencial. En armonía con el mandato constitucional, se propone la adecuación a diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para armonizarlos con tal mandato, el cual establece que antes de entrar a conocer de esos asuntos, el Tribunal deberá verificar que los quejosos hayan agotado las instancias internas del partido de que se trate. La intención no es, de manera alguna, otorgar a los partidos políticos patentes para la arbitrariedad en contra de sus afiliados, sino respetar la calidad de organizaciones de ciudadanos que nuestra Constitución establece en su art. 41 al definir a los partidos políticos, salvaguardando su capacidad de autoorganizarse y regularse conforme a los principios democráticos que inspiran al entramado de nuestro sistema electoral y de partidos (CONGRESO, 2008).

En la misma dirección y con semejantes propósitos, la reforma desarrolla la capacidad confirmada del Tribunal Electoral para declarar la no aplicación de leyes en materia electoral, cuando las mismas sean contrarias a la Constitución. Éste es uno de los aspectos de mayor trascendencia de la reforma al dejar atrás la polémica sobre tal facultad constitucional, otorgada desde 1996 a nuestro máximo órgano jurisdiccional en la materia. Para tal efecto, se proponen adecuaciones a diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a fin de normar el ejercicio de tal facultad, y la obligada información que debe enviarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CONGRESO, 2008).

Asimismo, con la reforma se establecieron las hipótesis, requisitos y procedimientos para que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acuerden y realicen nuevos escrutinios y

cómputos de la votación recibida en las casillas electorales; lo anterior en armonía con las normas incorporadas en el art. 295 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por lo que se considera que estas disposiciones habrán de contribuir a solucionar problemas que en las experiencias más recientes han sido motivo de agrias polémicas y fuente de dudas sobre la legalidad y legitimidad de los resultados electorales (CONGRESO, 2008).

III. COMENTARIOS FINALES

El perfeccionamiento de nuestro sistema electoral ha sido producto de avances sucesivos y pactados por las principales expresiones políticas del país. Así esperamos que siga siendo por el bien de México y beneficio de los ciudadanos.

La intensa actividad legislativa ha impulsado a ir perfeccionando la regulación de la materia electoral, buscando con ello dar certeza a los resultados de los comicios mediante la implementación de un sistema de medios de impugnación.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral otorga a los partidos políticos y ciudadanos los mecanismos de defensa legal en la materia en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral que no se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad, violando sus derechos político-electorales.

Las reformas de 2008 hechas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tienen como fundamento muchas de las jurisprudencias que se establecieron en la tercera época; como por ejemplo el conocimiento de asuntos internos de los partidos políticos, siempre y cuando se hayan agotado las instancias establecidas en los propios estatutos de dichos institutos políticos, y que se hacía por interpretación jurisprudencial, así como la desaparición de la causa abstracta de nulidad de elección que también se llevaba a cabo mediante este procedimiento.

Es fundamental contar con un ordenamiento jurídico que dé claridad sobre cuáles son las disposiciones que se regulan en él, así como la posibilidad de interpretar de manera exegética qué es lo que el legislador quiso decir al momento de proponer determinada disposición o reforma a la misma, lo cual se encuentra plasmado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación vigente.

La justicia electoral con el nuevo marco constitucional y legal en la materia, busca el perfeccionamiento de los procedimientos, a fin de garantizar la correcta y oportuna ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CASTILLO GONZÁLEZ, L. (2006), *Reflexiones temáticas sobre Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CORONA NAKAMURA, L. (2009), *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México TEPJEJ, IPS y UdeG.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, A. (2003), *Derecho Electoral Mexicano*, México, CENUA.
- ELÍAS MUSI, E. (coord.) (1999), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GALINDO BECERRA, E. (1999), «Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral», en ELÍAS MUSI, E. (coord.), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GALVÁN RIVERA, F. (2007). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa.
- GARCÍA OROZCO, A. (1989), *Legislación Electoral Mexicana 1812 1988*, 3.^a ed., México.
- GRANADOS CARRIÓN, A. (1999), «Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral», en ELÍAS MUSI, E. (coord.), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2.^a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- HUBER OLEA Y CONTRÓ, J. (2005), *Derecho Contencioso Electoral*, México, Porrúa.
- IBARRA FLORES, R. (2000), *La Defensa Legal del Voto*, México, OGS.
- ISLAS COLÍN, A.; ESPARZA MARTÍNEZ, B., y LUNA GUERRA, F. (2004), *Prontuario Electoral*, t. III, México, Porrúa.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, L. (1997), *Derecho Político Electoral*, México, Porrúa.
- SERRANO MAGALLÓN, F. (2006), *Derecho Electoral*, México, Porrúa y UNAM.
- TRON PETIT, J. (2006), *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral comentada*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Leyes

- (2008), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- (2008), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- (2008), *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Iniciativas de Ley

- CONGRESO DE LA UNIÓN (1996), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y*

Procedimientos Electorales; de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México.

CONGRESO DE LA UNIÓN (2008), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México.*

Sitios de Internet

http://www.te.gob.mx/tribunal/antecedentes_t.htm.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDLGSMIME/IniciarCD.swf>.

SEGUNDA PARTE
DERECHO ELECTORAL LOCAL:
JALISCO

CAPÍTULO SÉPTIMO

BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO

José de Jesús BECERRA RAMÍREZ
Bertha SÁNCHEZ HOYOS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PROYECCIÓN LOCAL DE LA DEMOCRACIA.—1. Aproximación.—2. Referéndum.—A. Referéndum derogatorio número 01/2008.—3. Plebiscito.—A. Procedencia.—4. Iniciativa popular.—A. Procedencia.—5. Tutela jurisdiccional de los mecanismos de participación ciudadana.—III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.—IV. PARTIDOS POLÍTICOS.—V. AUTORIDADES ELECTORALES.—1. Autoridad administrativa.—2. Autoridad jurisdiccional.—3. Sistema de medios de impugnación en materia electoral.—4. Control constitucional de los actos y resoluciones electorales.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se expondrán algunas ideas acerca de las bases o principios de la Ley Fundamental que dan sustento a la materia electoral en el Estado de Jalisco, el objetivo de los temas que se proponen y desarrollan es despertar el interés del lector al conocer algunas de las disposiciones constitucionales que son el andamiaje de la organización y estructura de la vida e instituciones democráticas en el Estado.

En una primera parte, se hace referencia a los instrumentos de participación ciudadana que tienen al alcance los ciudadanos de Jalisco, y

que el legislador ha venido perfeccionando en cada reforma constitucional y legal, y que sin duda será posible su realización en un futuro no muy lejano. Posteriormente, se comenta a *grosso modo* acerca de los principios rectores de la función electoral, los cuales son las líneas directrices o normas guías de la actuación del Estado, no sin mencionar a muchos otros principios que rigen la función jurisdiccional y la actividad procesal.

En la tercera parte se hace referencia a los partidos políticos, que son las vías o cauces para acceder al poder y así integrar los diversos órdenes de gobierno; en su carácter de partidos políticos nacionales deberán contar con una serie de requisitos constitucionales y legales para gozar de los derechos y prerrogativas que les otorga la Constitución de Jalisco al participar en las elecciones estatales, por ejemplo, deberán contar con un mínimo de representatividad en el Estado que les permita ser no sólo viables, sino también entidades de interés público funcionales y así alcanzar los fines que tienen asignados constitucionalmente.

Finalmente se hace referencia a las autoridades electorales: el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, organismo público autónomo, encargado de organizar los procesos electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, así como los medios de impugnación de su competencia.

II. PROYECCIÓN LOCAL DE LA DEMOCRACIA

1. Aproximación

El 22 de agosto de 1996, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue motivo de importantes reformas en dieciséis de sus artículos, que tuvieron especial injerencia con la materia electoral y que contribuyeron significativamente al perfeccionamiento de la democracia en nuestro país.

El art. 116, fracción IV, del citado ordenamiento constitucional, principio supremo de la materia electoral de las entidades federativas, establece un conjunto de principios y bases para la realización de las elecciones estatales¹.

¹ Textualmente señala la fracción: «IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados

Es así, que el poder legislativo de Jalisco, en cumplimiento a este mandato constitucional, implementó en la Constitución un conjunto de normas que vinieron a fortalecer el andamiaje de la organización y estructura de la vida e instituciones democráticas en el Estado.

Entonces, podríamos considerar como parte total de esas normas y de las ya existentes, las disposiciones de carácter sustantivo previstas en los arts. 2 y 11 del citado cuerpo normativo, en los que se reconoce que la soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales, define al sufragio como la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los gobier-

por esta última disposición; *b*) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; *c*) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; *d*) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; *e*) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el art. 20, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución; *f*) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; *g*) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; *h*) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; *i*) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del art. 41 de esta Constitución; *j*) Se fijen 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; *k*) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del art. 41 de esta Constitución; *l*) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación; *m*) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y *n*) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse».

nos municipales y para la participación en los procesos de plebiscito y referéndum. Al acoger el principio de democracia representativa, se prevé que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos del Estado se realizará en elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

En ese orden de ideas, el pueblo de Jalisco ejerce el poder soberano que le corresponde a través del ejercicio de los derechos político electorales que le confiere la propia Constitución, como lo es el derecho de votar, ser votado y afiliación².

Por lo que respecta al derecho político electoral de votar, el citado ordenamiento constitucional se refiere en primer término, al voto activo en los procesos electorales, esto es, el que se emite a fin de elegir a quienes habrán de ocupar los cargos de elección popular: representantes del poder legislativo o a los gobernantes en los distintos niveles de gobierno del Estado. En segundo término, al que se emite para participar directamente en asuntos de interés colectivo mediante los procedimientos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Estos mecanismos de democracia directa o participativa son medios complementarios de la predominante democracia representativa, mediante los cuales la ciudadanía participa directamente en la toma de ciertas decisiones de interés general, acerca de los asuntos más importantes de la comunidad, a través de la elección de alternativas sometidas a su consideración, mediante un proceso en que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes para considerarlos vinculantes (CASTILLO, 2006: 113).

Incluso, el Poder Legislativo de Jalisco, consciente de la importancia del ejercicio ciudadano en la toma de decisiones de trascendencia para el Estado, aprobó el 27 de julio de 2008 y publicó en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco* el 5 de agosto del mismo año, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (Ley reglamentaria de la Constitución local), estableciendo los supuestos de procedencia del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, confiriéndole atribuciones al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado para conocer y resolver sobre su procedencia, así

² «... si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos 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 art. 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico de caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación (...) el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia...», DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 24/2002.

como competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco para dirimir las controversias que se susciten durante los procesos y trámite respectivo.

Previo a comentar acerca de estos instrumentos de participación ciudadana, contemplados en el cuerpo normativo de la Constitución de Jalisco, es oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Como es sabido, la primera regla básica de la democracia es la regla de la mayoría, es decir, el fundamento sobre el cual descansan las decisiones colectivas y por consiguiente obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda regla fundamental es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, lo que lleva a reglas procesales de derecho que determinan las modalidades de dicha atribución; una tercera regla es aquella condición indispensable sin la cual no es posible el ejercicio democrático y ésta es la garantía de los llamados derechos políticos: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de sufragio, libertad de voto pasivo y activo, libertad de oposición y libertad de disenso; la cuarta es la garantía de alternancia en el poder; la quinta la garantía de las minorías; y la sexta el respeto a las normas jurídicas y a las reglas no escritas de la costumbre política (SARTORI, 1994: 374).

El origen y evolución de la democracia como forma de gobierno, revelan que los instrumentos o procesos de democracia directa han operado de manera unitaria, sin haberse dividido, con la peculiaridad de que en las primeras experiencias era esencialmente a través de actos de participación directa de los ciudadanos, especialmente en la formación de leyes o en los actos más importantes, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que las personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad por medio de la representación política, el que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluto; lo que hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa; esto es, que ambas denominaciones únicamente expresan las variables de comunidades democráticas y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no rechaza como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política³.

³ Tesis Relevante S3EL 018/2003 «PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL».

Al respecto, cabe mencionar a Norberto Bobbio quien expresa: «la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. La exigencia no es nueva; como se sabe, ya la había planteado el padre de la democracia moderna Jean-Jacques Rousseau, cuando dijo que “la soberanía no puede ser representada...”» (BOBBIO, 1989: 15 y 16).

Así pues, durante la época moderna ha subsistido el debate sobre la democracia en sus dos formas: directa y representativa; sus diferencias, posibilidades y formas de interrelación. Es decir que, por una parte, prevalece la idea de que la democracia es una forma de gobierno que debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social dado y, por la otra, debe admitirse el hecho de que las sociedades actuales, complejas y que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno, en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas (SALA SUPERIOR, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>).

A continuación, se establece el concepto de las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución de Jalisco, su procedencia y tutela.

2. Referéndum⁴

Del latín *referendum*, de referre: referir. Institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas (DICCIONARIO ELECTORAL CAPEL, 2003: 1057).

El referéndum se clasifica por sus efectos en consultivo, modificativo o abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal o regional. Especial mención merece el referéndum consultivo y el arbitral: el primero consiste en una llamamiento popular para obtener opinión sobre determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para establecer el equilibrio constitucional (SALA SUPERIOR, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>).

Procedencia. Las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentes para el orden público o interés social, en los términos que

⁴ Previsto en los arts. 34, 47, 78 y 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 388 al 401 y 411 al 426 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos al 2,5 por 100 de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación o lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación.

Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el 40 por 100 de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del 50 por 100 emite su voto en contra.

También podrán ser sometidas a referéndum, parcial o total, las reformas y adiciones a la Constitución, cuando ciudadanos solicitantes radiquen en cuanto menos la mitad más uno de los municipios del Estado.

A. *Referéndum derogatorio número 01/2008:*⁵

En este apartado se comenta un caso de referéndum derogatorio, el cual, después de un año de la presentación de la solicitud resultó improcedente.

El 17 de marzo de 2008, se presentó ante el entonces denominado Instituto Electoral del Estado de Jalisco, una solicitud de referéndum derogatorio en contra del acuerdo emitido por el gobernador constitucional del Estado de Jalisco, en el cual se autorizaba el tope máximo de la tarifa a cobrar por la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, dicho acuerdo fue publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, número 31, sección II, el 16 de febrero de 2008.

Para la substanciación y resolución de dicho procedimiento fueron aplicables la Ley Electoral del Estado de Jalisco y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco vigentes al momento de su presentación.

El 17 de marzo de 2008, el Instituto Electoral tuvo por recibida la solicitud de referéndum derogatorio y ordenó notificar al gobernador

⁵ El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco conoció de los Procedimientos de Participación Ciudadana que se registraron con las siglas y números PPCR-001/2008-SP, PPCR-002/2008-SP, PPCR-003/2008-SP y PPCR-001/2009.

constitucional de esta entidad federativa, para que en el plazo no mayor de cinco días hábiles hiciera llegar sus consideraciones, dicha solicitud fue registrada con el número 01/2008. Asimismo, aprobó el procedimiento a seguirse para la verificación de la autenticidad de las firmas de los ciudadanos que respaldaron la solicitud de referéndum.

El 15 de julio de 2008, el Pleno del entonces Instituto Electoral, tomando en consideración el estudio de una muestra aleatoria del 1,48 por 100 del total de los registros presentados, determinó que los promotores no cumplieron con el requisito previsto en la fracción I, del art. 47, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (2,5 por 100 de los jaliscienses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos) y declaró en consecuencia improcedente dicha solicitud.

Es así que, la Sala Permanente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, conoce del Procedimiento de Participación Ciudadana Referéndum identificado como PPCR-002/208-SP, en el que ordena al Instituto Electoral realice nuevamente el estudio ampliando el tamaño de la muestra, es decir, verifique el número de registros necesarios para estar en aptitud de determinar, con certeza, que la solicitud de referéndum satisface o no el requisito en el citado ordenamiento constitucional.

En cumplimiento a la anterior resolución, el Instituto Electoral Local celebró con el Instituto Federal Electoral la firma de un convenio para la verificación de la totalidad de los datos contenidos en el universo total de los documentos de manifestación de apoyo de la solicitud de referéndum derogatorio, es decir, se llevó a cabo la revisión de los 147.199 registros que se acompañaron a la solicitud de referéndum, de los cuales únicamente 123.377 fueron identificados en el padrón con residencia en el Estado de Jalisco; de éstos, un total de 69.306 registros, fueron coincidentes en todos los campos (nombre completo, número de folio de la credencial para votar con fotografía, clave de elector y firma que concuerda con la credencial de elector) de los cuales 66.190 firmas fueron iguales y 3.116 firmas resultaron diferentes.

Es decir, sólo 66.190 registros resultaron válidos, cantidad que corresponde al 1,29 por 100 del padrón electoral. La Sala Permanente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, resolvió el Procedimiento de Participación Ciudadana, Referéndum PPCR-001/2009-SP confirmando el acuerdo del Instituto Electoral Local que determinó nuevamente su improcedencia.

El 18 de febrero de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-29/2009, confirmando la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de esta entidad federativa, que confirmó la improcedencia de la solicitud del referéndum.

Con motivo de asuntos que fueron interpuestos con motivo del referéndum y fueron del conocimiento de la Sala Superior, en sesión pública celebrada el 1.º de abril de 2009, se aprobó por mayoría de votos la Tesis X/2009⁶, el rubro y texto de la tesis relevante, es el siguiente:

«REFERÉNDUM O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. LOS ACTOS RELACIONADOS CON ESTOS SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. De conformidad con los arts. 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es la vía para impugnar violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos, así como otros derechos fundamentales relacionados con estos. En ese orden, cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, debe entenderse que éstos se encuentran comprendidos en la materia electoral, porque constituyen mecanismos que permiten el ejercicio directo de derechos político electorales, de sufragio y participación en los asuntos políticos del país, al someter al voto de la ciudadanía una propuesta de acción pública, o bien, la creación, reforma, derogación o abrogación de determinada disposición normativa. Por tanto, el juicio para la protección de los derechos político electorales es el medio para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa».

No obstante que Jalisco es un Estado de vanguardia en cuanto a legislación se refiere, aún faltando mucho por hacer tratándose de los instrumentos de participación ciudadana, como ha quedado relatado en el caso de la solicitud de referéndum número 01/2008, su ejecución y validez se antojan inalcanzables. Desde el punto de vista cuantitativo sería más factible constituir un partido político estatal (que requiere un mínimo de afiliados equivalente al 1 por 100 del padrón electoral, vigente a la fecha de la última elección ordinaria) que solicitar un referéndum estatal (que requiere el 2,5 por 100 del padrón electoral de la Entidad).

⁶ Los antecedentes de esta tesis son los juicios constitucionales resueltos con motivo del referéndum derogatorio promovido en el Estado de Jalisco en el año 2008, sus antecedentes son el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-229/2008. Actor: César Antonio Barba Delgadillo. Autoridad responsable: Instituto Electoral del Estado de Jalisco y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JRC-127/2008 y SUP-JDC-508/2008 acumulados. Actores: Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

3. Plebiscito⁷

La voz plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum* (llamada o convocatoria a la «plebe», esto es, al pueblo llano —diferente de la fracción patricia—). La acepción número 3 del término «plebiscito» en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define este vocablo como la «consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que se apruebe o rechace una determinada propuesta sobre la soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales» (DICCIONARIO ELECTORAL CAPEL, 2003: 980).

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos. Como medio de expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa (SALA SUPERIOR, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>).

Es una forma de votación de todo el pueblo, por lo que también se conoce como la ley de la gente. El plebiscito se ha utilizado para decidir la nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varias naciones, para legalizar anexiones territoriales, para caso de autodeterminación nacional y para resolver problemas relacionados con las minorías.

A. Procedencia

Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto que expida el Ayuntamiento, que sean trascendentales para el orden público o el interés social, en los términos que establezca la ley, con excepción de los que tengan carácter contributivo, serán sometidos a referéndum municipal derogatorio, total o parcial, siempre y cuando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación lo solicite, ante el Instituto Electoral del Estado, un número de ciudadanos, debidamente identificados, que represente cuando menos a un 5 por 100 de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 300.000; en los que excedan de esa cifra, bastará con que lo solicite un 3 por 100 de los ciudadanos inscritos.

Las disposiciones sometidas al proceso de referéndum municipal, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos

⁷ Previsto en el art. 84 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 402 al 426 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

el 40 por 100 de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al municipio y de los mismos, más del 50 por 100 emite su voto en contra.

Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de referéndum, la disposición iniciará su vigencia.

La diferencia entre el plebiscito y el referéndum consiste en que el primero es un procedimiento de legitimidad política y el segundo de legitimidad jurídica. El plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a problemas de índole política, mientras que el referéndum comprende únicamente cuestiones jurídicas.

4. Iniciativa popular⁸

La iniciativa popular es considerada como el «mecanismo en virtud del cual un ciudadano, un grupo de ciudadanos o una institución intermedia, proponen *motu proprio* la sanción de un proyecto de ley». Se diferencia del referéndum —cuando éste es *ante legem*— en que en éste el pronunciamiento del pueblo es requerido por los órganos del Estado; en cambio, en la iniciativa popular la participación de los peticionantes es espontánea. Algunos tratadistas suelen considerarla como una modalidad del derecho de petición (SALA SUPERIOR, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>).

La iniciativa popular obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes. Normalmente, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o bien la revisión de la Constitución. De negarse el órgano legislativo a dar curso el proyecto así presentado, en ocasiones da lugar a celebrar una consulta popular, y si la mayoría de ciudadanos adoptan el referido proyecto, el legislador tendrá que admitirla y se aplicará la ley o la reforma así aprobada. (SALA SUPERIOR, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>).

A. *Procedencia*

La facultad de presentar iniciativas de leyes y decreto, corresponde a los diputados, al gobernador del Estado, al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia; y a los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal.

⁸ Prevista en el art. 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; arts. 427 al 444 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Pueden presentar iniciativas de ley los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el 0,5 por 100 del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley de la materia.

La promulgación del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco responde a la necesidad de, por una parte, realizar las adecuaciones al marco regulador de la organización de los comicios, la renovación de los Poderes Públicos y los procesos de participación ciudadana, a que obliga la citada reforma Constitucional; y por otra, a la optimización de los procedimientos técnicos y jurídicos que fortalezcan a la institución responsable de llevarlos a cabo, haciéndola más eficiente en términos sociales para que pueda ofrecer mejores resultados a los ciudadanos jaliscienses.⁹

5. Tutela jurisdiccional de los mecanismos de participación ciudadana

Los instrumentos o procesos de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía al solicitar la derogación total o parcial de una ley, reglamento, acuerdo de carácter general, decreto o alguna disposición de carácter general, impersonal o abstracto; al solicitar reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado; tratándose de actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace y finalmente, al presentar ante el órgano legislativo de la entidad, iniciativas de ley para ser estudiadas, analizadas y dictaminadas.

Es así que, al constituir instrumentos de ejercicio de derechos político electorales, su desarrollo y resultado están sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad, por el sistema de medios de impugnación en materia electoral, ya que a través de éstos se tutela el respeto al principio democrático constitucional de todos los actos electorales.

En el Estado de Jalisco, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, durante la celebración de los procedimien-

⁹ Exposición de Motivos de la iniciativa por la que se aprueba y expide el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que entró en vigor el 6 de agosto de 2008.

tos de plebiscito, referéndum o el trámite de la iniciativa popular; el Pleno o en su caso la Sala Permanente, serán competentes para conocer y resolver los Recursos de Apelación y los Juicios de Inconformidad que se presenten para impugnar los actos o resoluciones que se emitan durante dichos procedimientos.

Y como instancia definitiva e inatacable, lo serán los Juicios de carácter constitucional previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adjetivizados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, o en su caso, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vías idóneas y eficaces para su respeto y control.

III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Las funciones administrativas y jurisdiccionales electorales son garantes de las promesas democráticas establecidas tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Política del Estado de Jalisco, por lo que resulta de suma importancia la aplicación de los valores y principios constitucionales y legales de esta labor.

El magistrado Pedro Penagos, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cita a Norberto Bobbio y dice que los principios jurídicos son el fundamento de los ordenamientos jurídicos. Según dicho autor, los principios realizan ciertas funciones, como son las siguientes: *a)* aportan al esclarecimiento del sentido de otras normas, *b)* orientan la actividad de los juristas al momento de crear una norma, *c)* proporcionan criterios conforme a los cuales resolver un problema jurídico que no tiene regulación normativa, *d)* ponen los causes dentro de los cuales se puede ejercer cierta competencia, *e)* legitiman o reconocen la validez de las fuentes del Derecho, *f)* posibilitan la estructuración u ordenamiento del material jurídico (PENAGOS, 2008: 18).

En materia electoral existen diversos principios jurídicos, que bien podríamos dividir en tres grandes grupos: *a)* de la función jurisdiccional: autenticidad, autonomía, equidad, especialización del juzgador, imparcialidad, independencia, justicia pronta y expedita, probidad, seguridad jurídica, profesionalismo; *b)* de la actividad procesal, podríamos considerar los siguientes: adquisición procesal, concentración, congruencia, conservación de los actos válidamente celebrados, constitucionalidad, contradicción, definitividad, derecho de audiencia, economía procesal, exhaustividad, igualdad de las partes, impugna-

bilidad, intermediación, instancia de parte, legalidad, oralidad, plenitud de jurisdicción, prohibición de la suspensión del acto impugnado, publicidad, reconocimiento del interés difuso de los partidos políticos, tutela judicial; c) rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

No menos importantes son unos u otros principios, sin embargo, tomando en consideración el tema de este trabajo, se comentará de manera breve acerca de los principios rectores de la función electoral, reconocidos en el art. 12 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Los principios rectores de la función electoral son las líneas, directrices o normas guías de la actuación del Estado, con la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos, en la organización y realización de las autoridades electorales.

En el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (art. 116, fracción IV de la Carta Magna) y se agrega además el principio de equidad en el art. 12 de la Constitución del Estado.

Por lo que se refiere al principio de certeza, el significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, sean del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que los resultados de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables (FRANCO, 1989: 25).

Respecto al principio de legalidad, es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o la fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia (GALVÁN, 1997: 72).

La independencia, principio recientemente logrado a través de la evolución democrática que ha vivido el país, donde el Instituto encargado de organizar las elecciones, realizará su encomienda, libre de presiones e influencias de cualquier índole, un organismo dirigido por ciudadanos, donde no existan sospechas de su trabajo (BECERRA, 1997: 32).

El principio de imparcialidad, exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia (OROZCO, 1997: 105).

Adicionalmente, mediante Decreto 16541, publicado en el Periódico Oficial *El Estado Jalisco*, con fecha 28 de abril de 1997, en la edición especial no. 38-A, se incluyeron garantías para que los procesos electorales se desarrollen conforme a reglas claras, en condiciones de equidad y con apego al principio de imparcialidad. Es así que en esta reforma se añade como principio rector de la función electoral el de equidad, ésta debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas¹⁰.

Y por último, el principio de la objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional (GALVÁN, 1997: 74).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido estos principios en la tesis de jurisprudencia bajo el rubro «FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO»¹¹.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

En este apartado, se hará referencia de una manera breve al marco normativo constitucional relativo a los partidos políticos, que son las vías o cauces para que la ciudadanía pueda participar en la vida política y tener acceso a la integración de los órganos de representación del gobierno del Estado.

Los partidos políticos contemporáneos tienen su antecedente en la democracia constitucional, cuyo surgimiento garantizó la libertad de asociación y libertad de expresión de las ideas: libertades necesarias, la primera para su conocimiento y la segunda para su desarrollo. Al mismo tiempo, son resultado de la necesidad de materialización de la democracia representativa y parte del sistema electoral (MARTÍNEZ, 2007: 317).

¹⁰ Tesis S3ELJ 08/2000. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ Su antecedente es la Acción de Inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el 18 de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005. México, Distrito Federal, 18 de octubre de 2005.

En política y en un Estado democrático que garantice las libertades individuales, donde impera la deliberación en la toma de decisiones, no suele presentarse la unanimidad, sino el consenso. Es inevitable la existencia del disenso y son precisamente los partidos políticos quienes lo canalizan (DALLA, 2004). Para Duverger, los partidos políticos son «intermediarios entre el pueblo y el gobierno, es decir, entre los electores y los elegidos» (DUVERGER, 1970) (CISNEROS, 2009: 48).

Congruente con esta definición, la Constitución Política del Estado de Jalisco en su art. 13, define a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin: «promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política y permitir el acceso de éstos».

Y dispone en el mismo ordenamiento, que la ley determinará las disposiciones relativas al procedimiento para la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, la forma de acreditación de los partidos políticos nacionales, el registro de los partidos políticos estatales, los supuestos de pérdida de registro y acreditación, así como sus derechos, obligaciones, prerrogativas y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, los procedimientos para liquidar sus obligaciones, destino y adjudicación de bienes y remanentes a favor del Estado o Instituto Electoral en los casos de pérdida de registro o acreditación.

En el Estado de Jalisco, los partidos políticos que han sido partícipes en las contiendas electorales del 2009 han sido de carácter nacional¹², los cuales han cumplido con una serie de requisitos¹³ a fin de acreditarse y mantener su registro y prerrogativas ante el órgano electoral administrativo de esta entidad federativa.

Al respecto, de una interpretación sistemática de los arts. 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, se infiere que los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales de los partidos políticos nacionales. Es decir, los Estados tienen la libertad de establecer cuáles serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV, del art. 116, de la Constitución Federal y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que

¹² Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia, Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata.

¹³ Requisitos previstos en los arts. 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 38, 46 y 68 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

En el proceso electoral ordinario del 2009, cuatro de ocho partidos políticos contendientes en la elección¹⁴, no alcanzaron el 3,5 por 100 de votación total emitida para la elección de diputados locales por mayoría relativa, por lo que perdieron la prerrogativa de financiamiento público estatal.

En relación a la pérdida de la prerrogativa del financiamiento público estatal de los partidos políticos nacionales, vale la pena mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la resolución emitida en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-109/2010¹⁵ el siguiente criterio:

«Es de resaltarse además, que en oposición a lo afirmado por el actor, la pérdida al financiamiento público de los partidos políticos nacionales prevista en el art. 46 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, no se encuentra condicionada a la declaración previa de dicho derecho, esto es, tal declaración no constituye un presupuesto de validez para la cancelación de la propia prerrogativa, sino que se trata de una disposición imperativa que se actualiza *ipso iure* por el solo hecho de que los partidos políticos nacionales se encuentren o ubiquen en el supuesto normativo, a saber: cuando no alcancen el umbral del tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para la elección de diputados locales por mayoría relativa, es decir, la pérdida de ese derecho opera automáticamente desde el momento mismo en que se actualiza la hipótesis normativa, sin necesidad de declaración previa, tal y como se desprende de la literalidad de la citada disposición: “Art. 46.1. Los partidos políticos nacionales acreditados ante el Instituto, perderán el derecho al otorgamiento de financiamiento público estatal, en los términos del presente Código, cuando no alcancen en la última elección de Diputados locales por el principio de mayoría relativa, el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida”».

El argumento transcrito se sostuvo en la resolución del citado juicio constitucional interpuesto con motivo del incidente de inejecución de sentencia relativo al Recurso de Apelación RAP-188/2009¹⁶, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco,

¹⁴ El Partido del Trabajo, Convergencia, Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata; el partido político perdió su registro a nivel nacional y local fue el Partido Socialdemócrata.

¹⁵ Este Juicio de Revisión Constitucional Electoral, fue interpuesto por el Partido Político Convergencia. Autoridad Responsable: Sala Permanente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Magistrado ponente: Constancio Carrasco Daza. Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez. Sentencia del 1.º de junio de 2010.

¹⁶ Este Recurso de Apelación fue promovido por el Partido Convergencia. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Magistrado ponente: José Guillermo Meza García. Resolución: 28 de octubre de 2009.

promovido por el Partido Convergencia, en razón de haberse emitido por parte del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco declaratoria de pérdida del derecho al otorgamiento de financiamiento público estatal en razón de no haber alcanzado el porcentaje de votación necesario para conservar dicha prerrogativa, y la posterior interposición del incidente de la supuesta inejecución de la sentencia del recurso en mención.

En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio que le confiere la fracción II del art. 105, se ha pronunciado al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, en la que realiza el análisis del tercer concepto de invalidez (considerando sexto), relativo a «las formas de mantener o perder la acreditación de los partidos políticos nacionales para participar en la contienda electoral local y el derecho a recibir financiamiento público equitativo».

Ha determinado que el porcentaje exigido por la fracción II, del art. 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco para que un partido político estatal mantenga su registro, o partido político nacional sus prerrogativas estatales (3,5 por 100 de la votación, sin considerar los votos nulos y los de candidatos no registrados en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa), que equivale a un aumento de 0,5 por 100 en relación con lo que se establecía en la norma anterior de Jalisco, no es un porcentaje inequitativo si se tiene en cuenta que dicho porcentaje se dirige tanto a los partidos políticos locales registrados, como a los partidos políticos nacionales acreditados, es decir, a todos aquellos partidos que se ubiquen en la misma situación, de tal manera que no existe un trato diferenciado entre partidos que se encuentran en igualdad de circunstancias.

Sostiene el máximo órgano jurisdiccional, que dicho porcentaje no transgrede precepto constitucional alguno, pues es para el constituyente local el elemento indicativo de la representatividad en el Estado de los partidos políticos tanto nacionales como locales que justifica el otorgamiento de las prerrogativas locales.

Los partidos políticos que conservan su registro ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco después del proceso electoral ordinario de 2009 son: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Partido Convergencia.

En Jalisco, para que los partidos políticos nacionales gocen de los derechos y prerrogativas que les otorga la Constitución Local, deberán contar con un mínimo de representatividad en el Estado que les permita ser no sólo viables sino también entidades de interés

público funcionales y así alcanzar los fines que tienen asignados constitucionalmente.

V. AUTORIDADES ELECTORALES

En el ámbito jurídico, el significado relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura o facultad, que confiera a una persona la facultad o posibilidad de cambiar imperativamente la situación jurídica de los demás, mediante actos de voluntad que crean, modifican o extinguen situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado (BURGOA, 1990: 190).

La palabra autoridad, que deriva del latín *auctoritas-atis*: poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho; «potestad», «facultad», «legitimidad», «prestigio» y «crédito» que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia. (DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, disponible en www.rae.es).

El principio de división de poderes es particularmente vigente en la materia electoral en el México de nuestros días. En efecto, considerada aquélla como la fenomenología relativa a la necesidad estatal de renovar periódicamente la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante elecciones libres auténticas y periódicas, la actividad del Estado directamente vinculada a ella adopta dos modalidades capitales: creación de normas y aplicación de ellas. La manifestación de la voluntad del Estado en materia electoral deviene de carácter normativo, jurisdiccional o administrativo, y cuenta con, por lo menos, una autoridad para cada una de dichas facetas.

1. Autoridad administrativa¹⁷

Por lo que se refiere a la faceta de carácter administrativo, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, es el organismo público autónomo, encargado de organizar los procesos electorales, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.

Tiene a su cargo en forma integral y directa, además de las que determina la ley de la materia, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos nacionales y estatales, al padrón y lista de elec-

¹⁷ Prevista en el art. 12 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; arts. 114 al 210 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

tores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, cómputo de la elección de gobernador en cada uno de los distritos electorales uninominales y las elecciones municipales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

El Instituto Electoral del Estado está formado por: un órgano de dirección, que será el Pleno del Instituto Electoral; órganos ejecutivos, integrados por las comisiones distritales y municipales electorales, y mesas directivas de casilla; órganos técnicos, dependientes del Registro Estatal de Electores; órganos de vigilancia, integrados por el Comité Técnico de Vigilancia y los Comités Distritales de Vigilancia, y las direcciones que sean necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones.

2. Autoridad jurisdiccional¹⁸

El Estado genera para sí el deber jurídico de establecer los tribunales indispensables como órganos imparciales del Estado para prestar el servicio público de resolver, mediante la aplicación del derecho, los conflictos de intereses, de trascendencia jurídica que surjan entre los gobernados e incluso entre los gobernantes y el Estado mismo.

La función jurisdiccional es garante de las promesas democráticas establecidas tanto en la Constitución Federal como en las Constituciones de los Estados. En Jalisco, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, el cual guardará autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, de conformidad a los principios establecidos en el art. 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se interpongan en contra de los resultados en las elecciones locales de presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos, diputados por ambos principios, y gobernador del Estado, las que se presenten durante el proceso electoral en contra de los actos o resoluciones de la autoridad electoral, las que se presenten durante el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, con motivo de actos o resoluciones de la autoridad electoral, las que se presenten en contra de actos y resoluciones que violen los derechos político-elec-

¹⁸ Prevista en los arts. 56, 57, 68, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; arts. 3 y 73 al 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

torales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado.

También será competente para conocer de los recursos que se presenten contra actos o resoluciones de la autoridad electoral, fuera de los procesos electorales, de plebiscito o referéndum, de la determinación e imposición de sanciones en la materia, de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores, de los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y sus trabajadores; y de los demás asuntos que señale la ley.

Actualmente, para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral se integra por cinco magistrados, de entre los cuales será electo, por ellos mismos, el magistrado presidente del Tribunal Electoral. Una vez decretada la conclusión de algún proceso electoral, el Tribunal Electoral se constituye en Sala Permanente, la que se integrará por tres de sus magistrados; los dos magistrados restantes se incorporarán a la Dirección del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral.

3. Sistema de medios de impugnación en materia electoral¹⁹

Por lo que se refiere a la tutela de los actos y resoluciones electorales en las entidades federativas del art. 116, fracción IV, inciso 1, Constitucional, deriva el imperativo de que las legislaciones electorales de los Estados garanticen el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, uno de los principios rectores de la función electoral. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fija lineamientos específicos en cuanto al contenido de esos medios de impugnación, sino que concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que así lo garantizarán las Constituciones y las leyes de los Estados, por lo cual, cuando la Constitución se refiere a las Constituciones estatales, ciertamente lo hace al máximo ordenamiento legal de las entidades federativas, pero también a normas sujetas al imperio de la Ley Suprema. Por ello, es válido considerar a tales ordenamientos como leyes supremas estatales que establecen las directrices normativas para las leyes ordinarias locales, todas sujetas a los mandatos y límites marcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰.

A *grosso modo*, los medios de impugnación son instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o

¹⁹ Previsto por el art. 12 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

²⁰ Tesis Jurisprudencial número 20/2010. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx>.

revocar los actos y las resoluciones judiciales, cuando contienen deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia. Los medios de impugnación en materia electoral, son los recursos y juicios a través de los cuales los actores o promoventes combaten o luchan contra actos de autoridad que benefician a terceros interesados o comparecientes por considerar que los actos o resoluciones se han dictado en contra de la constitucionalidad, la legalidad, los principios del derecho electoral y por tanto afectan algún valor democrático, el interés de la sociedad y el orden público (GALLO, 2000: 1069).

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco prevé el Recurso de Revisión, Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad y los Procedimientos Especiales para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores. Estos medios de impugnación cumplen con el objetivo de garantizar la legalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales.

Llama la atención, aun y cuando se pretendió aglutinar en la Constitución Política del Estado de Jalisco, las distintas inquietudes de la sociedad organizada, no menos cierto es que dentro del capitulado correspondiente a los medios de defensa jurídica del Código de la materia, se soslayó por el legislador desarrollar las bases generales de procedencia y procedibilidad respecto de los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos a votar, ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del Estado. Hipótesis que encuentra sustento en la fracción IV, del art. 70 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Establecer los mecanismos de defensa y ámbitos de competencia para la protección los derechos político electorales del ciudadano mexicano dentro de un sistema democrático, es el apéndice de una verdadera y efectiva tutela judicial en aras de garantizar la preservación de esos derechos fundamentales.

4. Control constitucional de los actos y resoluciones electorales

El control de la constitucionalidad en materia electoral lo realiza en un primer término la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tipo concentrado), al conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes en esa misma materia en términos de la fracción II, del art. 105 Constitucional; y en segundo, lo realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (control difuso), cuando en los procesos en los cuales se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral, tenga que dejar de aplicar una norma por estimarla contraria a la Constitución.

VI. CONCLUSIONES

De lo plasmado en el documento encontramos hallazgos importantes:

Nos encontramos ante la presencia de un marco constitucional que prevé instrumentos de participación ciudadana, pero como quedó de manifiesto, no terminan de consolidarse plenamente, de ahí la necesidad de continuar su estudio y debate que nos lleven a hacer posible la participación directa de los jaliscienses en los asuntos de interés del Estado.

También es posible concluir que las entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus marcos normativos a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se le confiere la facultad al legislador ordinario para que determine «las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral», ésta es una potestad legislativa, una potestad para producir normas jurídicas, como lo vimos en el caso del porcentaje de votación que deberán obtener los partidos políticos nacionales para conservar el derecho al financiamiento que otorga el Estado, el mismo que la Suprema Corte determinó que no trasgredía principio constitucional alguno.

Por lo que respecta a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el imperativo a que obliga la norma fundamental del Estado es a la complementariedad adjetiva, porque no se puede dejar pasar de lado la importancia jurídica que implica regular procesalmente la participación de los actores políticos de la entidad, cuando los derechos políticos ordenados específicamente por el legislador ordinario y que por el bien de un sistema jurídico deben integrarse para garantizar a los justiciables su derecho de acceso a la administración de justicia potencializada en nuestra Carta Magna.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- (2003), *Diccionario Electoral*, 3.^a ed., t. II, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y promoción Electoral (CAPEL), editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL).
- APARICIO CASTILLO, F. (comp.) (2007), *Sistema político electoral. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos*, vol. 3, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- BECCERRA, R., SALAZAR, P., WOLDENBERG, J. (1997), *La reforma electoral en general. Una descripción general*, México.

- BOBBIO, N. (1989), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BURGOA ORIHUELA, I. (2006), *El juicio de amparo*, 27.^a ed., México, Porrúa.
- CASTILLO GONZÁLEZ, L. (2006), *Reflexiones Temáticas sobre el Derecho Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CISNEROS RAMÍREZ, I. (2009), «Justicia constitucional y partidos políticos», *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral*, Tercera Época, vol. 1, núm. 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- DALLA VÍA, A. (2004), *El régimen electoral y los partidos políticos*. México, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DUVERGER, M. (1970), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.
- FRANCO, F. (1989), «La reforma electoral», en *La transformación del Estado mexicano*, México, Diana.
- GALVÁN RIVERA, F. (1997), *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw-Hill.
- GALLO ÁLVAREZ, G. (2000), *Apuntes de Derecho Electoral. Introducción al Derecho Procesal Electoral*, t. II, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en respuesta a la consulta formulada por el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don José de Jesús Gudiño Pelayo. Acción de inconstitucionalidad 29/2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <http://www.scjn.gob.mx>.
- OROZCO ENRÍQUEZ, J. (1997), «Consideraciones sobre Derecho Electoral Federal mexicano», *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral*, núm. 9, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Poder Judicial de la Federación, *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda*. Los principios constitucionales de la justicia electoral estatal. Penagos López, Pedro Esteban. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
- SARTORI, G. (1994), *Teoría de la Democracia*, t. II, México, Alianza Editorial.

INTERNET

- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Disponible en www.rae.es.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. www.trife.gob.mx.

CAPÍTULO OCTAVO

PRECISIONES EN MATERIA ELECTORAL EN JALISCO

Luis Antonio CORONA NAKAMURA
José de Jesús RUIZ PÉREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DEFINICIONES.—III. FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA MEXICANO.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo trata de explicarnos lo que se debe de entender por una base constitucional en materia electoral en el Estado de Jalisco, así como los diversos elementos que la conforman.

Las instituciones jurídicas en todas partes del mundo son el resultado de la evolución que han experimentado los Estados. En México se ha construido de manera lenta pero gradual un orden jurídico de acuerdo a las necesidades y circunstancias del momento histórico. Los órganos electorales mexicanos tanto federales como locales, administrativos y jurisdiccionales, la regulación del proceso electoral, el marco jurídico de los partidos políticos, su financiamiento, su representatividad ante la sociedad, la apertura de los mismos para que los ciudadanos puedan acceder a algún puesto de elección popular, por ser la única vía legítima, los sistemas electorales, en fin, todo lo que tenga que ver con los partidos políticos que son entes de orden público, de acuerdo a nuestra Constitución, es el resultado de una serie de reformas constitucionales

y legales, con el único fin de alcanzar la anhelada democracia, a la que tanto aspiramos.

De conformidad con la supremacía constitucional misma que alude al art. 133 de nuestra Carta Magna, el ordenamiento jurídico mexicano en materia electoral federal encuentra su sustento en los arts. 35, 36, 39, 40, 41, 116 y 122. Por lo que ve en materia estatal, su sustento lo encontramos en los arts. 11, 12, 13, 56, 68, 69, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

II. DEFINICIONES

CONSTITUCIÓN: constitución o carta magna (del latín *cum*, con, y *statuere*, establecer) es la norma fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada para regirlo. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado (poderes que, en los países occidentales modernos, se definen como poder legislativo, ejecutivo y judicial) y de éstos con sus ciudadanos, estableciendo así las bases para su gobierno y para la organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. Este documento busca garantizar al pueblo sus derechos y libertades (Información obtenida en www.wikipedia.com, 8 de julio de 2010).

BASES CONSTITUCIONALES: es el fundamento, apoyo, sustento o soporte constitucional donde reside la organización, administración y competencia del Estado mexicano.

SUFRAGIO: es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los gobiernos municipales y para la participación en los procesos de plebiscito y referéndum en los términos que establezcan las leyes. La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos del Estado, se realizará en elecciones, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, art. 11).

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (www.camaradediputados.gob.mx, 8 de julio de 2010).

PARTIDOS POLÍTICOS: entidades de interés público. Son los encargados de reclutar candidatos para ocupar los cargos gubernamentales y los cargos legislativos. Para eso movilizan el apoyo electoral, también organizan la labor legislativa, articulan y agregan nuevos intereses y preferencias

de los ciudadanos. Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (www.camaradediputados.gob.mx, 8 de julio de 2010).

FINANCIAMIENTO: acto de dotar de dinero y de crédito a una empresa, organización o individuo, es decir, conseguir recursos y medios de pago para destinarlos a la adquisición de bienes y servicios, necesarios para el desarrollo de las correspondientes funciones. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (www.camaradediputados.gob.mx, 8 de julio de 2010).

Dos aspectos esenciales de toda democracia son, por un lado, contar con condiciones propicias para la competencia electoral y, por otro, la existencia de un sistema plural de partidos (APARICIO, www.investigadores.cide.edu, 8 de julio de 2009).

En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes. Primera, equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición. Segunda, disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos. Tercero, proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral de partidos (APARICIO, www.investigadores.cide.edu, 8 de julio de 2009).

SISTEMA ELECTORAL: es el conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos técnicos enlazados entre sí, y legalmente establecidos, por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

CIUDADANO: es una persona que forma parte de una *comunidad política*. La condición de miembro de dicha comunidad se conoce como ciudadanía, y conlleva una serie de deberes y de *derechos* que cada ciudadano debe respetar y hacer que se cumplan como un ciudadano.

La ciudadanía se puede definir como «el derecho y la disposición de participar en una comunidad, a través de la acción autorregulada, inclusive, pacífica y responsable, con el objetivo de optimizar el bienestar público» (www.wikipedia.com, 8 de julio de 2010).

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL: son los recursos y juicios a través de los cuales los actores o promo-

ventes, combaten o luchan contra actos de autoridad que benefician a terceros interesados o comparecientes, por considerar que los actos o resoluciones se han dictado en contra de la constitucionalidad, la legalidad, los principios del derecho electoral y por tanto afectan algún valor democrático, el interés de la sociedad y el orden público. La razón de ser del derecho electoral es la de controlar la correcta aplicación de los principios constitucionales y legales a los procesos electorales o a la transmisión del poder en México, tutelando los derechos político-electorales de los ciudadanos, la «legalidad constitucional» (confirmar, modificar o revocar) y las relaciones de los servidores públicos electorales con apego a la norma.

EFICACIA POLÍTICA: se define como los sentimientos y las creencias que tiene el individuo, en el sentido de que: *a)* puede influir en el gobierno por medios adicionales al voto; y *b)* que las autoridades públicas son sensibles a sus reclamos y la escuchan. Se puede decir que al primer sentimiento se le llama «eficacia interna», mientras al segundo de los sentimientos se le llama «eficacia externa». En otras palabras, la eficacia interna es la creencia del individuo de que tiene a su disposición los medios para influir. La eficacia externa es la creencia de que las autoridades o régimen son sensibles al intento de influir por parte de los ciudadanos (CORTES, 2005).

ELECCIÓN: nombramiento de una persona, regularmente por vía de votación, para alguna comisión, cargo o compromiso. También se puede definir como aquella en que los electores escogen directamente a las personas que han de desempeñar los cargos (PALOMAR, 2000).

La forma de organización política del Estado mexicano es la de una república representativa, democrática y federal, integrada por 31 Estados y un Distrito Federal, sede de los poderes federales. Los Estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución Política de la Federación.

III. FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA MEXICANO

La forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de división de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas. Es importante mencionar que la Constitución Política dispone que todos los Estados de la Federación adopten como base de su división territorial y de su división política y administrativa el municipio libre. Cada uno de los 2.435 municipios que integran el país es

administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Cada ayuntamiento se integra por un presidente municipal y un número variable de regidores y síndicos (www.ife.org, 9 de julio de 2010).

En el año de 1948, se crea por primera vez un Tribunal Electoral Local, lo que permitió separar el ámbito contencioso con lo comicial administrativo, que hasta ese momento se desempeñaba sin distingos.

En 1997 el Congreso del Estado llevó a cabo reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco, entre ellas, el art. 56, que estableció al Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Dentro de las modificaciones constitucionales relativas al Poder Judicial, se constituyó el Tribunal Electoral como órgano especializado de control de la legalidad y de plena jurisdicción, precisándose su estructura, integración y competencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

De igual forma se estableció la nueva integración del Tribunal Electoral estatal, como actualmente se conforma, es decir, por sólo cinco magistrados. Además, se adicionó un sustento constitucional que creó el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, el cual sustituyó al Centro de Capacitación Judicial Electoral creado en 1998, que se integra por dos magistrados, que a la conclusión de algún proceso electoral, no integren la Sala Permanente. Dicho Instituto en la actualidad lleva el nombre del ilustre abogado nayarita por nacimiento y jalisciense por adopción Don Prisciliano Sánchez Padilla, primer gobernador constitucional del Estado de Jalisco.

Las reformas a las que se hace mención en el párrafo anterior, también fueron a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, quienes adecuaron las disposiciones legales para la integración del Tribunal Electoral y su funcionamiento en Pleno o bien como Sala Permanente, derogando las disposiciones que sustentaban la Sala de Segunda Instancia o Sala Superior; la nueva competencia, de la cual goza el Tribunal Electoral del Estado, señala que ahora resolverá los juicios de inconformidad, los Recursos de Apelación y eventualmente los de Revisión.

El origen y la consolidación de esta preponderancia del Tribunal se encuentra en el desarrollo del sistema de partidos políticos, cuya pluralidad no podría subsistir si no se contara con órganos imparciales y profesionalizados que desahogaran, con base en reglas claras y precisas, los litigios y las controversias generadas durante los procesos electorales, cada vez más competidos. Y es que en todo proceso electoral democrático en el que se da la competencia partidista y surgen, consustancial e inevitablemente, las controversias legales y políticas, resulta indispensable la presencia de un órgano jurisdiccional independiente e imparcial que las resuelva. Se trata pues de disponer de una institución que, siguiendo los procedimientos preestablecidos y

respetando en todo momento las garantías procesales, solución de manera definitiva las disputas que puedan presentarse entre los partidos políticos, la autoridad electoral y los ciudadanos.

Por ello, la democracia requiere de una autoridad jurisdiccional que garantice la legalidad y en forma natural, la solución pacífica de las controversias.

Otra consecuencia del sistema de partidos políticos y su pluralismo, fue la imperiosa necesidad de contar con reglas sustantivas y adjetivas, claras y precisas, para hacer a un lado las genéricas e incluso las de contenido difuso y vago, con el objeto de acotar la discrecionalidad de las autoridades electorales.

Esta nueva complejidad normativa requirió la presencia de órganos jurisdiccionales específicos para la resolución de controversias electorales y que se les anexara al Poder Judicial del Estado en su calidad de órgano jurisdiccional especializado, el cual, si bien goza de plena autonomía por lo que hace a sus decisiones jurisdiccionales y administración interna, está sujeto a las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, regulador de su funcionamiento.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco tiene a su cargo la resolución de toda controversia que se suscite con motivo de los procesos electorales para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los órganos de gobierno municipales y en cuanto a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.

De igual forma, el Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de las elecciones locales de presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos, diputados por ambos principios y gobernador del Estado; las impugnaciones que se presenten durante el proceso electoral en contra de los actos o resoluciones de la autoridad electoral; las impugnaciones que se presenten durante el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, con motivo de actos o resoluciones de la autoridad electoral; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; los recursos que se presenten contra actos o resoluciones de la autoridad electoral fuera de los procesos electorales, de plebiscito o referéndum; la determinación e imposición de sanciones en la materia; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus trabajadores; los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado y sus trabajadores.

Actualmente, la legislación aplicable y que regula las elecciones en el Estado, es el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial

El Estado de Jalisco, el día 5 de agosto de 2008, el cual entre sus transitorios, abroga la Ley Electoral del Estado de Jalisco y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, que con la reforma fueron unificados en el citado Código Electoral.

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, contempla las adecuaciones en relación con la reforma electoral federal del mismo año de 2008, llevadas a cabo por el Congreso de la Unión.

Pues bien, hasta ahora hemos hablado de la composición del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que es el encargado de dictar las resoluciones que por los conflictos de intereses surgen entre los participantes en las contiendas electorales, y cuestiones internas de partidos, pero también debemos de hablar de quién organiza y califica la elección en el Estado, siendo esta función estatal realizada a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley, situación que acaba de acontecer en días anteriores, por lo que se puede señalar que estamos ante un nuevo Instituto Electoral.

El Instituto Electoral Estatal será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Pleno del Instituto será su órgano superior de dirección y estará conformado por siete consejeros electorales con derecho a voz y voto. Se integra también por los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo, los cuales sólo tendrán derecho a voz.

Los consejeros electorales del Instituto Electoral serán electos sucesivamente, mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Conforme al mismo procedimiento, por cada consejero electoral propietario, se elegirá a su suplente.

Los consejeros electorales del Instituto Electoral durarán en su cargo cinco años, podrán ser reelectos para un periodo inmediato conforme al procedimiento que determine la ley y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, que implique subordinación, ya sea directa o indirecta, hacia alguna persona o entidad, pública o privada, que pueda lesionar el desempeño de su cargo, conforme a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución.

El Instituto Electoral del Estado tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a

la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos nacionales y estatales, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, cómputo de la elección de gobernador en cada uno de los distritos electorales uninominales y las elecciones municipales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Asimismo, tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum y la declaración de que los ciudadanos que pretendan iniciar un proceso legislativo representen cuando menos el número exigido por esta Constitución y las leyes para ejercer ese derecho.

Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el año 2007 se reformaron diversos ordenamientos jurídicos, incluyendo nuestra ley fundamental en materia electoral, siendo los artículos reformados los siguientes: 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el art. 134 y se deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma electoral constitucional y legal fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008.

Así, para promover contiendas electorales más equitativas en la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión, y vigilar la equidad y civilidad en los procesos electorales, se utilizaron como herramientas de la autoridad: un mecanismo para repartir entre los partidos políticos en forma igualitaria el tiempo total disponible en radio y televisión y el monitoreo de los promocionales y contenidos noticiosos. A partir de esta reforma, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008).

De acuerdo con la reforma, en el IFE se concentra la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales (federales y locales) y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera de periodo de precampañas y campañas. Para tal efecto, se creó el Comité de Radio y Televisión como órgano encargado de conocer y aprobar

las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos (formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos), realizar los monitoreos de radio y televisión, y garantizar que esta prerrogativa sea otorgada de manera imparcial y equitativa en los ámbitos federal y local.

La prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para sí mismos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general.

Queda entonces prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato. Estas prohibiciones se hacen efectivas a través de un régimen de responsabilidades y sanciones que incluye a los partidos políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, asociaciones religiosas, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que contravenga las nuevas reglas de difusión de propaganda político electoral.

Para atender las quejas y denuncias referentes a presuntas infracciones a las disposiciones en materia de propaganda político-electoral en radio y televisión mediante el procedimiento sancionador correspondiente, el IFE tiene la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que pueda afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas.

Por otro lado, con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales, se establece que el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual entre los candidatos que hayan obtenido el primer y segundo lugar en la votación; y que el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo. Para que esto suceda, se considera suficiente la presentación, ante el consejo distrital correspondiente, de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

Otro de los reclamos frecuentes de ciudadanos y políticos fue que debían aumentar los mecanismos para asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos asignados al IFE y a los partidos políticos. Para responder a esta inquietud se creó un órgano de control, la Contraloría General, con facultades estrictamente delimitadas para vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas

programadas por los funcionarios del Instituto en todos sus niveles. Asimismo, se conformó una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Finalmente, cabe señalar que las nuevas reglas en materia de fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tienen alcances que trascienden el ámbito político-electoral. En este sentido, fue necesario adecuar también la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación. Al momento de la publicación de este documento, otras legislaciones, como las leyes en materia de radio y televisión, telecomunicaciones, y el Código Penal Federal, aún están pendientes de ser reformadas para adecuarse a las nuevas reglas de la competencia, arbitraje y sanciones en materia electoral (Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008).

Acerca de las Asociaciones Políticas Nacionales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), indica que ya no recibirán financiamiento público. Sin embargo, permanece la obligación de que reporten al IFE los informes sobre el origen y destino de los recursos que reciban bajo cualquier modalidad. Además, ahora la ley prevé la posibilidad de que celebren acuerdos de participación con coaliciones de partidos.

Se establece que las organizaciones de ciudadanos pueden solicitar su registro como partidos políticos nacionales. Destaca la prohibición constitucional y legal para que organizaciones gremiales o «con objeto social diferente» participen en la creación de partidos políticos y realicen afiliaciones corporativas.

Los «asuntos internos de los partidos políticos» son definidos como el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento. Por primera vez, dispone obligaciones para los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a su información. Especifica qué información será considerada como pública, así como los procedimientos y plazos para solicitarla.

Tanto la Constitución como el COFIPE establecen un nuevo procedimiento para la liquidación de bienes de los partidos políticos cuando su registro sea cancelado o no alcancen el 2 por 100 de la votación. Para ello se creó la figura del interventor, quien se hará cargo de la administración de los bienes en liquidación. Los bienes y remanentes de los partidos políticos serán adjudicados a la Federación (Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008).

Los temas tratados en párrafos anteriores se refieren a las reformas en materia electoral federal, que no pasan desapercibidas para nuestro Estado, ya que por mandato constitucional se tuvieron que hacer cambios y reformas también en las leyes y ordenamientos electorales para

ir acordes con la propia reforma federal, ya que si bien es cierto, este ensayo habla de las bases constitucionales en materia electoral en el Estado de Jalisco, las mencionadas reformas federales fueron aplicadas a los ordenamientos locales, por ello, considero importante y necesario hablar de esas reformas llevadas a cabo por el Congreso de la Unión.

IV. CONCLUSIONES

En Jalisco, es difícil establecer un balance conclusivo entre los cambios institucionales y los saldos electorales positivos del sistema electoral, pero se puede establecer que este sistema es indudablemente más equitativo, transparente, compartido y más democrático. En pocas palabras, se han obtenido ganancias significativas con el régimen electoral vigente en el Estado. No obstante, se puede inferir que la democratización no se ha visto acompañada, en el mediano plazo, de una mayor legitimación de las instituciones, los actores y los procesos electorales, a tal grado de pensarse que está ocurriendo lo contrario.

La democracia no ha dotado a Jalisco de una mejor clase política ni de un gobierno más eficaz y responsable, y ello se refleja en las competencias ciudadanas de súbditos.

Como consecuencia de lo anterior, no es difícil inferir que nos encontramos frente a un claro fenómeno de desafección hacia la política por parte de los ciudadanos jaliscienses, que se aprecia en una importancia menguante dentro de los intereses vitales de las personas y en un desinterés craso por la misma. Se trata de un fenómeno que no es ajeno a ninguno de los demás Estados de la república, pero los niveles que se observan en Jalisco son alarmantes, ya que se aprecian muestras claras de fastidio, de desaliento e insatisfacción, pero no de falta de convicciones democráticas.

V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008.
APARICIO CASTILLO, F., y PÉREZ MARTÍNEZ J. (2010), *Financiamiento Público a partidos políticos*, División de Estudios Políticos, CIDE, disponible en http://www.investigadores.cide.edu/Aparicio&Perez_finanpublicopartidos_8.pdf, recuperado el 8 de julio de 2010.
PALOMAR, J. (2000), *Diccionario para juristas*.

INTERNET

- www.camaradediputados.gob.mx.
www.ife.org.mx/informacion.
www.wikipedia.com.

CAPÍTULO NOVENO

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO

José Guillermo MEZA GARCÍA
Liliana ALFÉREZ CASTRO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO.—III. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO.—1. Poderes del Estado. Libro primero: De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y Ayuntamientos.—2. Partidos Políticos. Libro segundo: Partidos políticos, agrupaciones políticas, prerrogativas y fiscalización.—3. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Libro tercero: Del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.—4. Proceso Electoral. Libro cuarto: Del Proceso Electoral.—5. Participación Ciudadana. Libro quinto: De la Participación Ciudadana.—6. Régimen Sancionador. Libro sexto: De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno.—7. Medios de Impugnación. Libro séptimo: Sistema de Medios de Impugnación.—IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES.—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es el ordenamiento en la entidad, que regula el ejercicio de la función electoral; la preparación desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana; la constitución, registro y reconocimiento de partidos políticos, así como sus derechos, obligaciones y prerrogativas; la integración y facultades de

las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales, y la regulación del sistema de medios de impugnación de carácter administrativo y jurisdiccional.

Es decretado en el año 2008, como resultado de la trascendente Reforma Constitucional Federal en Materia Electoral del año 2007, y manifiesta la experiencia adquirida a través de los diversos procesos electorales en la historia del país y particularmente del Estado de Jalisco, cuyo análisis da origen al presente ensayo, con el cual se esboza en un primer aspecto, una compilación de los orígenes históricos de las legislaciones, a partir del año 1948 hasta la actualidad, en las cuales se plasma de una manera clara, las principales características y reformas de impacto consagradas en ellas, hasta llegar a la concepción del actual Código Electoral.

Así mismo, con la realización de un análisis práctico de los temas principales que conforman el citado Código, se aporta a los estudiosos e interesados en la materia electoral, un esquema a manera de diagnóstico del contenido del cuerpo normativo, tanto en su parte sustantiva como adjetiva, a través de una visión crítica y objetiva de sus aciertos y errores, así como posibles deficiencias y lagunas jurídicas existentes, atendiendo a un razonamiento justificado y fundamentado.

Al efecto, se proponen disposiciones pendientes de reforma o adecuación, las mismas que se correlacionan con los criterios de resolución adoptados por las autoridades jurisdiccionales en la materia, como son los tribunales electorales, tanto del Poder Judicial de la Federación, como de nuestra entidad federativa. Esto, en la búsqueda de un perfeccionamiento y actualización, acordes con el devenir histórico y los reclamos de una sociedad democrática en constante evolución.

II. ANTECEDENTES DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO

Comprenden a partir de la Ley Electoral del año de 1948 y hasta antes de la expedición del Código Electoral vigente, lo anterior, en razón de ser normas más recientes y elaboradas con un mayor grado de sistematización, sin realizar una retrospectiva excesiva, hasta los antecedentes de la Constitución de Cádiz, que a nada práctico llevaría, acorde a lo mencionado por el Dr. Luis Antonio Corona Nakamura (CORONA, 2009: 143).

En primer término, tenemos la Ley Electoral del Estado de Jalisco de 1948, aprobada mediante Decreto 5374, de fecha 21 de septiembre de 1948, la cual se integraba por ocho capítulos, ciento sesenta y cuatro artículos, así como seis transitorios, en los cuales, en el primero de-

rogaba la Ley Electoral de fecha 30 de octubre de 1918 (COVARRUBIAS, 2005: 93-108).

Entre las principales disposiciones y características tenemos la regulación de los partidos políticos, la determinación de los organismos y funcionarios electorales en la entidad, el establecimiento de las etapas del proceso electoral, el sistema de calificación de las elecciones, y un capítulo especial de sanciones.

En el año de 1979, fue promulgada la Ley Electoral del Estado de Jalisco de ese año, mediante Decreto número 9980, aprobado el 29 de marzo de la citada anualidad y publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el 5 de abril del mismo año, se integraba por seis títulos y diversos capítulos, con doscientos quince artículos, así como cuatro transitorios, en donde en el segundo, abrogaba la Ley Electoral publicada el 25 de septiembre de 1948 (COVARRUBIAS, 2005: 119-142).

Esta ley, contaba con una mayor estructura, reglamentaba el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, las funciones y derechos de los partidos políticos, regulando la propaganda política; establecía la integración y funciones de los organismos electorales, con una nueva reestructuración; reglamentaba la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y constituía al voto como un derecho y una obligación ciudadana, caracterizándolo como universal, libre, secreto y directo.

Desde esta época, se esbozaba ya el principio de definitividad, característico de la materia electoral, tanto en las resoluciones como en las etapas del proceso electoral (CASTELLANOS, 2003: 34). Además se contenía un título especial para nulidades, recursos y sanciones. Entre los recursos, se citaban el de inconformidad, protesta, queja, revocación y por último el de reclamación.

Ulteriormente la Ley Electoral del Estado de Jalisco del año de 1987, se aprueba mediante Decreto 12817 de fecha 30 de octubre de esa anualidad y fue publicada en el *Periódico Oficial*, el 10 de noviembre de ese año, se integraba por doscientos treinta y nueve artículos, cuatro transitorios, clasificados en diez títulos, los cuales a su vez se dividían en diversos capítulos y secciones, cada uno. En el segundo transitorio se abrogaba la Ley Electoral del Estado publicada el 5 de abril de 1979 (COVARRUBIAS, 2005: 157-202).

Se definía como de orden público e interés colectivo, reglamentaba el ejercicio de los partidos políticos, sus funciones, obligaciones y derechos y de los ciudadanos mexicanos; en ella se determinaron normas para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, así como los lineamientos para la aplicación de la fórmula de representatividad mínima; se

incluyeron los recursos de aclaración y revisión y se creó, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un organismo administrativo autónomo y con personalidad jurídica propia, otorgándole competencia para conocer de la inconformidad; sus resoluciones tenían el carácter de definitivas y contra de ellas no procedía recurso o juicio alguno, salvo resoluciones que modificara el Colegio Electoral.

Posteriormente mediante Decreto 15428 de fecha 26 de agosto del año 1994, fue aprobada la Ley Electoral de ese año y publicada en el *Periódico Oficial*, el 30 de agosto, se integraba por cuatrocientos tres artículos, diez transitorios, clasificados en catorce títulos, los cuales a su vez se dividían en diversos capítulos y secciones, cada uno. En el segundo transitorio se derogaba la Ley Electoral del Estado publicada el 30 de octubre de 1987 (<http://congreso.jal.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

Al respecto y como antecedente a la emisión de esta ley electoral, el 8 de marzo de 1993, los ciudadanos coordinadores de las fracciones parlamentarias de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, suscribieron un acuerdo parlamentario por el cual aprobaron constituir la «Comisión Plural Coordinadora de la Consulta Pública para la reforma política electoral» y al efecto, se realizaron cinco foros para analizar los temas básicos de la reforma, bajo los siguientes temas:

- a) Partidos políticos; coaliciones y frentes; financiamiento público y campañas electorales.
- b) La representación política, en el ámbito estatal y municipal.
- c) Organismos electorales y su profesionalización.
- d) Jornada electoral y resultados.
- e) Contencioso electoral y calificación de las elecciones.

Como resultado de la reforma, se modificó la competencia para calificar las elecciones estatales y municipales, así como el sistema de medios de impugnación, regulando con mayor precisión los medios de impugnación, entre los que se citaron aclaración, revisión, inconformidad y reconsideración, otorgando definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, sujetando invariablemente al principio de legalidad los actos y resoluciones de las autoridades. Así mismo, se determinó una nueva integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral, organizados en dos salas de primera instancia, una sala de segunda instancia y el Pleno, con competencia para conocer de los asuntos laborales del Consejo y sus servidores y del Tribunal y sus servidores.

El último antecedente a citar, es la ley Electoral del Estado de Jalisco 1997, aprobada mediante Decreto 16542 de fecha 29 de abril de 1997, se integraba por cuatrocientos veinte artículos, once transitorios, clasificados en catorce títulos, los cuales a su vez se dividían en diversos capítulos y secciones, cada uno. En el segundo transitorio se

abrogaba la Ley Electoral del Estado publicada el 30 de agosto de 1994 (<http://congreso.jal.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

Preliminar a ese Decreto se emitió el identificado con el número 16541, aprobado el 20 de marzo de 1997, donde se aprobaron diversas reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado, en las cuales se propuso, entre otras, que el ejercicio del Poder Judicial se depositara también en el Tribunal Electoral, con la competencia otorgada por la propia Constitución y la ley de la materia, sus resoluciones serían definitivas e inatacables; funcionaría con una Sala Superior y Salas de Primera Instancia, y una vez decretada la conclusión de algún proceso electoral se integraría la Sala Permanente, en los términos precisados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que en cumplimiento fue emitida una nueva Ley Orgánica, mediante Decreto 16594 publicado el 1 de julio de 1997, atendiendo a las disposiciones constitucionales.

Con la emisión de esta ley electoral, se produjeron profundos cambios tanto en su estructura, como en su articulado, con motivo de la reciente naturaleza del Tribunal Electoral, como integrante del Poder Judicial, modificándose la naturaleza de los recursos administrativos de aclaración y revisión e incorporándose la suplencia de la queja en materia electoral y en cumplimiento a la reforma federal de la materia, se estableció un catálogo de causales de nulidad y de medios de impugnación en materia jurisdiccional, como el Juicio de Inconformidad, Recurso de Apelación y Recurso de Reconsideración.

Además, se agregó como principio de la función electoral el de equidad; regulándose la figura de observadores electorales; se adecuaron los requisitos de elegibilidad para diputados, gobernador, presidentes, vicepresidentes municipales y regidores; además se establecieron disposiciones comunes para la aplicación de las fórmulas electorales, relativas a la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, bajo una nueva forma de asignación y por primera vez se facultó al Consejo Electoral del Estado, para calificar la elección de gobernador, entre otras disposiciones.

Una vez que estuvo terminada la reforma política del año 1997, producto de un pacto entre los partidos políticos y los poderes públicos, se incorporaron a la Constitución, las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, con el objeto de fortalecer la participación ciudadana en los actos y decisiones del gobierno estatal y municipal (ROMERO, 2001: 136).

Creándose al efecto, la Ley de Participación Ciudadana, mediante Decreto 17369, publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco* el 7 de marzo de 1998, implementando tres formas de democracia participativa, plebiscito, referéndum e iniciativa popular; esquemas en donde se implicaba la participación de los ciudadanos, no sólo en la toma de

opiniones, sino que los corresponsabilizan del destino común, formando conciencia de la unidad de destino y comprometiendo a la sociedad y gobierno, en la toma de decisiones (<http://congreso.jal.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

Estas nuevas condiciones exigían y reclamaban que, sin perderse el carácter representativo de la democracia moderna, los ciudadanos puedan participar e involucrarse en la toma de decisiones, sobre actos o determinaciones de gobierno, con efectos trascendentes para la vida de la comunidad (HURTADO Y VALDEZ, 1998: 167).

Desde su promulgación, la ley electoral del año 1997 fue objeto de varias reformas, en las que en este momento se destacan las relativas a cambios estructurales, motivados por las adecuaciones y modificaciones en la materia efectuadas en la Constitución Política y Ley Orgánica del Poder Judicial, suscitadas en del año 2001 (CASTELLANOS, 2003: 37-38), las cuales comprendieron las siguientes vertientes:

- a) Creación del procedimiento jurisdiccional electoral uni-instancial;
- b) Simplificación del sistema de medios de impugnación electoral;
- c) Reducción de los magistrados electorales de once a cinco;
- d) Creación el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral y
- e) La derogación del Recurso de Reconsideración que conocía la Sala de Segunda Instancia¹.

De la misma manera, en el año 2005, mediante Decreto 20906 publicado el 10 de mayo de ese año, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Electoral del Estado, consistentes en el cambio de denominación de Consejo Electoral del Estado a Instituto Electoral del Estado; se reguló lo atinente a las figuras de propaganda electoral, precampaña electoral, campaña electoral, precandidato y candidato; así mismo se estipuló que inmediatamente a la declaración de pérdida de registro de un partido político fuera suspendido su financiamiento público, y en caso de revocación de dicha determinación, se le reintegrarían los recursos suspendidos, actualizados en términos del Código Fiscal y en el caso de los partidos políticos se determinó que en sus estatutos deberían establecer un procedimiento claro para la elección de dirigentes en todos los niveles, entre otras disposiciones. (POEJ, 2005: número 46, Sección III, Decreto 20906).

La ley Electoral del año 1997, estuvo vigente hasta el 5 de agosto del año 2008, en razón de la entrada en vigor del decreto que aprobaba el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹ POEJ, 2002: número 18, Sección II, Decreto 19566.

III. ANÁLISIS DEL CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO

En un primer aspecto, resulta atinente señalar que al derecho legislado se le identifica comúnmente bajo la voz «legislación» y más ordinariamente con la dicción «ley», de la cual dice Julien Bonnecase: «En oposición a la costumbre, la ley y las diversas categorías de reglamentos, que con diversos nombres participan de la ley, se reducen a reglas de derecho directamente formuladas por la autoridad social gracias a un organismo apropiado: el poder legislativo, generalmente constituido, en la época moderna, por una o dos asambleas, cuyos miembros son designados más o menos directamente por el sufragio popular».

Por tanto, además de su definición formal también se puede afirmar: «En su sentido material la palabra “ley” designa toda norma jurídica general, en tanto que en su sentido formal se aplica a una norma general creada en la forma de una ley (es decir votada por el parlamento y publicada de acuerdo con las reglas especiales, que contienen la mayor parte de las instituciones), o bien a una norma individual creada de la misma manera» (GALVÁN, 1997: 487-488).

Ahora bien, visto el Código Electoral como una fuente del derecho electoral, las cuales se encuentran contenidas, de conformidad a las bases legales, en tres ordenamientos: la Constitución, la legislación electoral, que generalmente se encuentra dispersa en más de una norma y por último la reglamentación de dicha norma, las cuales se completan a su vez con las decisiones tomadas por las autoridades, encargadas de aplicarlas en materia electoral, cuya interpretación resulta esencial para el conocimiento del sentido de las normas, así como para llenar lagunas normativas.

Tenemos en ese sentido que la materia electoral debe ser objeto de un desarrollo genérico, porque en la mayoría de los casos, la norma constitucional se limita a establecer un amplio perfil, mas su reglamentación queda delegada a favor del legislador; en la mayoría de los casos las regulaciones básicas en materia electoral están contenidas en las leyes fundamentales. Todas las constituciones contienen normas en relación por ejemplo, a los derechos políticos y deberes respectivamente, en el centro de las cuales encontramos las condiciones generales del derecho al sufragio activo y pasivo y las posibilidades que se ofrecen a los ciudadanos en la toma de decisiones, aunque las regulaciones detalladas en esta materia casi siempre son hechas por la legislación secundaria (NOHLEN, 1998: 45-53).

Ahora bien, previo al análisis del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, es necesario puntualizar diversas

consideraciones que implicaron la creación de este Código, basado en el devenir político en el país, el cual ha motivado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia de los Estados y las leyes de la materia, se encuentren en una continua transformación.

Por consiguiente en todo momento, las reformas electorales han tratado de dar respuesta a los problemas, deficiencias y vacíos padecidos en el sistema electoral mexicano, los grandes avances en la materia surgieron con las reformas realizadas de 1977 a 2005, lo que ha llevado hacia un objetivo compartido: un México más democrático y menos injusto.

Siendo por tanto obligado en este apartado referirnos a la Reforma Constitucional en materia electoral del año 2007, por la cual el 12 de septiembre del año en cita, el Senado de la República presentó la propuesta de reforma a los arts. 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; la adición el art. 134 y se deroga un párrafo al art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; propuesta aprobada en todos y cada uno de sus términos por la Cámara de Diputados, siendo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre del mismo año (<http://www.senado.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

Los aspectos sobresalientes de la citada reforma constitucional en materia electoral se concentraron en los apartados de Garantías Individuales, al instaurarse el derecho de réplica; en lo relativo a los partidos políticos, se estableció una nueva fórmula de asignación de financiamiento público, reducción al mismo y el establecimiento de límites a sus erogaciones y topes en los gastos de precampañas y campañas electorales, se determinó el establecimiento de procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos y las sanciones que deban imponerse en su caso, así como un procedimiento para liquidación de obligaciones, adjudicación de bienes y remanentes de los partidos políticos por pérdida de registro y el otorgamiento del uso permanente de los medios de comunicación, así también la reducción de la duración de las precampañas y las campañas, entre otras disposiciones.

En lo relativo al apartado de autoridades electorales, se precisó que solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos de la Constitución y la ley, liberándose el secreto bancario, fiduciario y fiscal. En lo relativo al Instituto Federal Electoral, se le otorga una mayor estructura robustecida por una Contraloría General y un órgano técnico encargado de las finanzas de los partidos políticos, y se le otorga el carácter de única autoridad encargada para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión. En lo concerniente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le otorgó permanencia a las salas regionales y se determinó que sólo

podían decretar la nulidad de una elección, por las causas previstas en la ley, confiriéndole competencia para conocer de la no aplicación de leyes en la materia contrarias a la Constitución y la facultad para conocer sobre imposición de sanciones a los diversos actores políticos, entre otras atribuciones.

Así mismo, se estableció que los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberían ajustar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en el Decreto respectivo, a más tardar en un año a la entrada en vigor del mismo, puntualizando las bases para la adecuación respectiva en el apartado IV del art. 116 Constitucional.

En vía de cumplimiento a la anterior disposición, el Congreso del Estado de Jalisco por decreto número 22228/LVIII/08, publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 5 de julio de 2008, reformó los arts. 12, 13, 18, 20, 24, 35, 38, 42, 57, 70, 73 y 75, y adicionó el art. 116.bis de la Constitución Política de Jalisco, derivado de la reciente adecuación a la normatividad constitucional en la materia y que marcaron la pauta para los ajustes pertinentes a la legislación electoral en Jalisco (SUFRAGIO, *Revista*, 3.^a Época: 37).

Puntualizándose en la exposición de motivos de la citada reforma, que era trascendente para el Estado de Jalisco, el estudio y comprensión total de las implicaciones de la Reforma Constitucional venían a modificar plenamente el sistema y la función electoral en el país y en consecuencia en dicho Estado, adoptando a plenitud las disposiciones de la Carta Magna, en la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado, no únicamente como de aplicación obligatoria, sino además porque el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, convencido de la conveniencia y necesidad de la propuesta, era un reclamo vigente de la sociedad y obligaba a dar este importante paso en la actualización normativa de la materia electoral (<http://congreso.jal.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

En proporción, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, adecuó la Constitución Política del Estado, estableciendo reglas relacionadas con las precampañas y campañas electorales, en los rubros de duración, aportaciones de simpatizantes, límites de sus erogaciones, control y vigilancia del origen y uso de recursos e imposición de sanciones por incumplimiento; reiteró la exclusividad de los partidos políticos de registrar candidatos a cargos de elección popular; determinó la implementación de un procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, así como el destino de bienes y remanentes, y las condiciones y mecanismos para el acceso al financiamiento público, los supuestos y reglas para el recuento total o parcial de votación, por parte de autoridades administrativas y jurisdiccionales, entre otras regulaciones.

Una vez aprobadas las reformas y adecuaciones atinentes a la Constitución Política del Estado de Jalisco y de conformidad a lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio del multicitado Decreto, se tuvo a bien expedir el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante Decreto 22272/LVIII/08, publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 5 de agosto del año 2008, el cual desarrolla de manera integral, armónica y coherente la regulación secundaria de las disposiciones constitucionales en la materia.

Respecto del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, tenemos que es un ordenamiento público, de interés general cuyo objeto es reglamentar los derechos político electorales de los ciudadanos; el ejercicio de la función electoral; la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; lo relativo a los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos y la regulación del sistema de medios de impugnación, el cual está integrado por seiscientos ochenta y un artículos, quince transitorios, clasificados en siete libros, los cuales, a su vez, se dividen en diversos títulos, capítulos y secciones, cada uno.

Al respecto, los libros en los cuales se divide el Código Electoral y de Participación Ciudadana son los siguientes: el Libro primero, denominado de la integración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo del Estado y Ayuntamientos; Libro segundo: Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas, Prerrogativas y Fiscalización; Libro tercero: Del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; Libro cuarto: Del Proceso Electoral; Libro quinto: De la Participación Ciudadana; Libro sexto: De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno y el Libro séptimo: Sistema de Medios de Impugnación. Los cuales en su conjunto, regulan de una manera integral la materia electoral de nuestra Entidad, en un ordenamiento, debidamente estructurado y con una técnica legislativa, acorde a las necesidades actuales (Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: art. 1).

Correspondiendo su origen, por una parte, a la necesidad de realizar las adecuaciones al marco regulador de la organización de los comicios, la renovación de los poderes públicos y los procesos de participación ciudadana, a que sujetaba la reformada constitucional estatal aprobada el 31 de mayo de 2008, y por la otra, a la optimización de los procedimientos técnicos y jurídicos que fortalecieran a la institución responsable, dotándola de eficiencia en términos sociales, para lograr mejores resultados(<http://congreso.jal.gob.mx>, 7 de julio de 2010).

Cabe mencionar que una vez establecidas las bases generales y legales cuyos aspectos motivaron la expedición del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se advierte un

fortalecimiento de la democracia en el Estado, en razón de regularse con mayor claridad los procesos electorales, dotándolos de equidad y transparencia, fortaleciendo con ello la legitimidad con que acceden al cargo los ciudadanos electos para ocupar un cargo de elección popular.

Así mismo, al fusionarse al presente Código, la Ley de Participación Ciudadana se concentra en un solo cuerpo normativo, codificando estructuralmente la parte adjetiva y sustantiva, con los elementos que conforman el derecho electoral, entendido éste como disciplina jurídica autónoma, la cual se puede definir como la rama del Derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas, principios, valores y reglas de organización y procedimentales, que regulan el ejercicio de los derechos político electorales y de participación de democracia directa, individuales y/o colectivos; la organización de las elecciones y los procedimientos de participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder público, de los organismos que tienen a su cargo la organización de los procesos electorales y del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y del sistema de medios de impugnación para garantizar la plena vigencia de dichas normas, principios, reglas y valores (CORONA, 2009: 282).

Cabe señalar que la finalidad del proceso electoral jurisdiccional es dual. Se ha instituido el sistema electoral de medios de impugnación para otorgar definitividad a cada una de las etapas en que se divide el procedimiento electoral, de tal suerte que si la impugnación no se hace a tiempo, se extingue por caducidad la acción impugnativa y el acto o resolución, por regla, adquiere definitividad, no siendo impugnabile ya en alguna etapa o momento posterior, garantizando así la vigencia de los diversos principios de certeza y seguridad jurídica.

En esas condiciones, la segunda finalidad del derecho procesal electoral, es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades se ajusten invariablemente al principio de legalidad *lato sensu*, entendido como el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente como la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, de las agrupaciones políticas y de las autoridades electorales (GALVÁN, 1997: 527).

Ahora bien, adentrados al estudio exhaustivo del Código en cita, se señalan los principales tópicos, regulados con la emisión del presente Código Electoral y que en todos y cada uno de los casos fueron acordes con el reclamo social de la ciudadanía y de los actores políticos, los cuales formaron parte de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, que impactó a los Estados, precisa nuevas reglas relacionadas con las precampañas, campañas electorales, liquidación de partidos políticos, fiscalización y transparencia de los partidos, acceso a

radio y televisión, modalidades de financiamiento público, autoridades electorales con mayores atribuciones y capacidades, etcétera.

A efecto de llevar a cabo un análisis práctico de los principales temas de actualidad, que comprenden el marco jurídico de la materia en nuestra Entidad, se realiza una compilación de los principales avances en la materia electoral, relacionados con los libros que conforman el Código Electoral, bajo los siguientes ejes rectores.

1. Poderes del Estado. Libro primero: de la integración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo del Estado y Ayuntamientos

En relación a la integración del Poder Legislativo, se disminuye un diputado de representación proporcional, prevaleciendo la representación de mayoría relativa, superando el número par, quedando integrado el Congreso del Estado, integrado por treinta y nueve Diputados, veinte por el principio de mayoría relativa y diecinueve por el principio de representación proporcional.

2. Partidos Políticos. Libro segundo: partidos políticos, agrupaciones políticas, prerrogativas y fiscalización

En relación a los partidos políticos que han perdido su registro, se establece el procedimiento de liquidación y el de reintegro de activos, derivados de los recursos financieros y materiales, cuyo origen sea el financiamiento público. Además, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de los partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos, así como el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Tratándose de la propaganda política o electoral, se determina que no se utilizarán expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o se calumnie a las personas, y no podrá incluir nombres, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En materia de transparencia, se fija la obligación de los partidos políticos de establecer al alcance y de fácil acceso, la información pública que debe hacerse del conocimiento de los ciudadanos, satisfaciendo en todo momento el derecho a la información y a la protección de datos personales. Determinándose que el incumplimiento a las diversas obligaciones de los partidos políticos se sancionará en términos del Código.

En lo relativo a las prerrogativas, lo serán además del financiamiento público, el acceso a radio y la televisión en forma proporcional y equitativa, estableciéndose la prohibición de contratar tiempos en radio y televisión para fines electorales, por parte de partidos, candidatos, precandidatos, dirigentes, afiliados, por sí o terceras personas, físicas o morales. Dicho esquema de financiamiento se modifica, privilegiando el financiamiento público, como una medida orientada a favorecer la equidad de la contienda política.

Como una medida de garantía, se establece que las autoridades electorales y administrativas, sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos dispuestos en la Constitución, el Código y las demás leyes, y se determina la obligación de los partidos políticos en materia de fiscalización de recursos, de presentar los informes del origen y monto de los ingresos recibidos bajo cualquier modalidad, de forma trimestral, anual, por precampaña y campaña.

3. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. **Libro tercero: del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco**

En primer término, se crea el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco como un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con mayor estructura orgánica, a través de un órgano de dirección, órganos ejecutivos, órganos técnicos y órganos desconcentrados. Fortalecidos con mayores atribuciones y capacidades institucionales y responsabilidades técnicas operativas.

En congruencia con la nueva estructura orgánica, se erigen la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la Contraloría Interna, ambas con autonomía de gestión, así como la figura de Comité de Radio y Televisión, como un órgano técnico, responsable de gestionar ante la autoridad federal los tiempos y pautas que correspondan por ley a cada partido político.

Se determina como una obligación el realizar dos debates de candidatos en la campaña de gobernador, y se faculta la coordinación con el Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, a fin de superar los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Además se disponen nuevas reglas tratándose del mandato de los consejeros electorales, así como de su participación en un segundo proceso de selección, en igualdad de oportunidades.

4. Proceso Electoral. Libro cuarto: del Proceso Electoral

Entre las adecuaciones, se define como disposición la celebración de la jornada electoral el primer domingo de julio del año de la elección y se otorga al Instituto Electoral la posibilidad de celebrar convenio con el Instituto Federal Electoral, para coordinar y organizar conjuntamente las diversas etapas del desarrollo de las elecciones.

Es destacable el capítulo relativo al procedimiento para la recepción del voto por modelos o sistemas electrónicos, garantizando en todo momento el respeto y apego a los principios rectores de la función electoral para la emisión del voto.

De los asuntos de mayor trascendencia que se han incorporado a la realidad del sistema electoral mexicano, destacan las precampañas y campañas electorales, las cuales deben estar sujetas a las regulaciones de las leyes de la materia, para evitar con ello la discrecionalidad, modificando la duración de las mismas, estableciendo topes de duración en relación al tipo de elección que se trate, y se faculta al Consejo General del Instituto Electoral para determinar los montos de los topes de gastos de precampañas por precandidato y de campañas y candidatos, según el tipo de elección.

5. Participación Ciudadana. Libro quinto: de la Participación Ciudadana

En materia de participación ciudadana y en razón de la emisión del presente Código, fue abrogada la Ley de Participación Ciudadana. Se establece el Libro respectivo, en el cual se determina que serán instrumentos de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Resultó de gran trascendencia reglamentar la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de referéndum, plebiscito, el trámite de la iniciativa popular, así como determinar los actos que comprenden la preparación de los procesos de referéndum y plebiscito, las instancias calificadoras, la documentación y material electoral, las campañas de difusión, la votación y resultados y por último el trámite y resolución de la iniciativa popular.

Para completar el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se determinó que las resoluciones pronunciadas por el Instituto Electoral y las instancias calificadoras, en relación estas últimas a los resultados consignados en las actas de cómputo, se podrán impugnar en los términos del Código, mediante los medios de impugnación de Revisión, Apelación e Inconformidad, para cada caso específico, en los términos dispuestos en el Código de la materia al respecto.

6. Régimen Sancionador. Libro sexto: de los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno

En relación al régimen de sanciones en materia electoral, se establece un sistema que comprende desde la amonestación pública hasta multa de diez mil días de salario, impuestas en cada caso en concreto, por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el Código, determinando como sujetos responsables a los partidos políticos; las agrupaciones políticas; los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos y cualquier otro ente público; entre otros sujetos responsables en términos del Código.

Otra característica es que para su regulación, se establece un procedimiento sancionador, el cual se clasifica en ordinario, y especial, así como la regulación del Procedimiento Sancionador en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos.

En similares términos, dentro del ámbito disciplinario interno, se establecen las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, así como el procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas. Regulándose dentro de este apartado al órgano de control interno del Instituto Electoral, denominado Contraloría General, encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto. Entre sus objetivos se encuentra el perfeccionar los mecanismos de vigilancia que aseguren la debida aplicación de los recursos, que se destinan a la función electoral.

7. Medios de Impugnación. Libro séptimo: Sistema de Medios de Impugnación

De conformidad a lo ordenado en la Constitución Política del Estado, se reguló el presente Libro, denominado Sistema de Medios de Impugnación, para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, entendido este principio como la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, pues constituye la adecuación de toda conducta a los vigentes ordenamientos jurídicos.

Por lo que el principio de legalidad en materia electoral incluye además del actuar de las autoridades electorales, el de los ciudadanos y el de las organizaciones políticas, por tanto este principio es el estricto

cumplimiento de la normatividad jurídica vigente, la adecuación o fidelidad a la ley, en toda la actuación electoral (GALVÁN, 1997: 72).

Al respecto, se cumple de manera legislativa con dicha disposición, al implementarse un sistema de medios de impugnación, cuyo objeto es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios rectores de la materia electoral de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, equidad y objetividad; así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales y demás actos y resoluciones en materia electoral.

En el Estado de Jalisco, el sistema de medios de impugnación se integra por: el Recurso de Revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral estatal, distrital o municipal; el Recurso de Apelación y el Juicio de Inconformidad, para juzgar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; los medios de impugnación precedentes que en lo conducente sean aplicables para dirimir controversias respecto de los procesos de plebiscito y referéndum e iniciativa popular; y los procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores.

Además, dentro del presente Libro, se establece la regulación de supuestos, reglas y procedimientos para la realización de recuentos totales o parciales de votación, de competencia de los consejos distritales electorales, de los consejos municipales electorales y de competencia del Consejo General.

Así mismo, se precisan los supuestos de nulidad de elección de gobernador, diputados o municipales, los cuales serán las únicas causas por las que se puede anular una elección, y se establecen los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas, los cuales son suficientes tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, evitando la competencia directa a la instancia federal competente; cerrando con este rubro, las principales adecuaciones desarrolladas en este apartado.

En razón de lo anterior y una vez concluido el análisis de los principales temas que comprenden la materia electoral en nuestra entidad, base y sustento del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se hace evidente la adecuación realizada, tanto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, como del Código de la materia, a los puntos torales de impacto de la reforma federal del año 2007, lo que genera un avance por demás trascendente en el devenir democrático de nuestra Entidad, al tratarse de una reforma profunda, que implicó a las legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES

Ahora bien, es oportuno puntualizar algunas consideraciones pendientes de reforma o adecuación, por parte del Poder Legislativo del Estado, implicaciones que han surgido con la aplicación del presente Código, desde su creación y dentro del Proceso Electoral Ordinario y Extraordinario del año 2009, las cuales se desarrollan a continuación:

En un primer aspecto, es necesario realizar las adecuaciones pertinentes en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en razón de la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso *a*), así como la fracción IV y el párrafo 4, decretado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JRC-10/2009, lo que conduce a su inaplicación.

Lo anterior es así, en razón de que se prevén dos topes diferenciados del diez por ciento de las distintas modalidades de financiamiento que no provienen del erario público, el previsto en el párrafo 3, fracciones I, II y IV y párrafo 4, del art. 90 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y el previsto en el párrafo 3, fracción III, inciso *a*), del art. 90 del mismo ordenamiento legal.

En este contexto, la inconstitucionalidad señalada, conduce a la inaplicación de lo dispuesto en el art. 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso *a*), así como la fracción IV y el párrafo 4, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en las porciones normativas que establecen límites diferenciados de financiamiento por concepto de aportaciones anuales en dinero y especie, proveniente de afiliados y simpatizantes, del equivalente de hasta un diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del Estado de la elección inmediata anterior y un diez por ciento adicional para el resto de las modalidades de financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.

Debiendo a nivel estatal aplicar lo dispuesto en el art. 116 fracción IV, inciso *h*) Constitucional, en el sentido de que la suma de todas las modalidades de financiamiento de partidos políticos que no provengan del erario público, tienen un sólo límite de hasta el diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña de Gobernador del Estado de la elección inmediata anterior.

En un segundo aporte, es necesario realizar las modificaciones atinentes en el art. 332 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en relación a los lineamientos a seguir por los funcionarios de las mesas directivas de casilla respecto de la determinación de los votos nulos, de conformidad al criterio sostenido por

la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SG-JRC-12/2009 y su acumulado SG-JRC-13/2009.

En este orden de ideas, la propia normatividad propicia la circunstancia extraordinaria de que en la boleta electoral haya dos o más emblemas de diferentes partidos, pero con el mismo nombre y apellidos de candidatos; por lo que puede ocurrir que la voluntad del elector sea encontrar el nombre de dicho candidato bajo el emblema de dos o más partidos políticos diferentes, existe la posibilidad de que el ciudadano marque los emblemas de los partidos políticos que contengan el nombre del candidato por el cual es su voluntad sufragar, por lo que al considerarlo nulo en términos del art. 332 del Código se estaría haciendo una incorrecta aplicación del referido precepto, puesto que la decisión de nulidad del voto sólo debe emitirse cuando no existe certeza en el sentido de la voluntad del elector, lo que no ocurre en el caso que se señala.

Por tal razón, se debe considerar como voto válido para el candidato, aquellos votos en los cuales el elector hubiere marcado más de un cuadro que contenga el o los mismos nombres de candidatos y en este caso, el voto sólo contará para el o los candidatos, pero no se computará a favor de ningún partido.

En el caso concreto, el pasado proceso electoral en la entidad, se debió adecuar el material electoral a utilizar en la jornada electoral, especialmente en las actas de cómputo, para que en dichos documentos se anoten los votos válidos para los candidatos comunes y que no serán asignados a ningún partido, por haberse cruzado por el actor dos o más cuadros correspondientes a los partidos políticos coaligados. Por tal situación es necesario clarificar de manera oportuna, lo atiente a los votos nulos en la codificación electoral.

Como tercer señalamiento, resulta necesario realizar los ajustes pertinentes en el párrafo 1, fracción VI, del art. 107 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, tratándose de la representación de las coaliciones, para la interposición de los medios de impugnación, de conformidad al criterio sostenido por la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SG-JRC-161/2009.

En razón de que los partidos políticos por sí mismos, resultan facultados para interponer los medios de impugnación previstos en ley, aun tratándose de coaliciones, ya que el Código Electoral no establece distinción alguna en cuanto a la promoción del medio de impugnación en comento, tratándose de partidos políticos coaligados.

Ahora bien, el hecho de que los partidos políticos se coaliguen para participar en las elecciones no implica que pierdan su independencia,

es decir, no necesariamente tendrán que perder la representación que tienen acreditada ante las diversas autoridades electorales para que durante la vigencia del convenio de coalición, sea la representación que se establezca en el mismo la que deba prevalecer, sobre la representación acreditada ante las autoridades de cada partido político.

Por lo que es acorde el art. 106 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, al establecer que en el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla. Por lo que, al no existir disposición en relación a que los partidos políticos pierdan su representación e independencia cuando se coaliguen con otros, resulta legitimado el partido político para promover los medios de impugnación en términos del ordenamiento jurídico citado.

Por último, resulta necesaria la aclaración del contenido de los artículos relacionados con la comparecencia de terceros interesados en el Juicio de Inconformidad y Recurso de Apelación, en la parte correspondiente al capítulo de Disposiciones Generales de los Medios de Impugnación, respecto de los artículos relacionados con la comparecencia de terceros interesados, puesto que el plazo que se determina para su comparecencia (seis días), relacionado con el plazo de fijación de cédula de publicitación (cuarenta y ocho horas), otorga en exceso un plazo de ocho días para la comparecencia de los citados, contrarrestado con el plazo para la interposición del medio, lo que resulta inequitativo para las partes respecto del plazo que se le otorga al actor para iniciar el proceso de impugnación.

Situación que puede ser subsanada con el simple hecho de señalar en el art. 530, párrafo 1, que el término de seis días, es contado a partir del momento de la fijación de la cédula de publicitación y no como erróneamente se interpreta y se aplicó en los medios de impugnación, interpuestos en el proceso electoral 2009, al contar los seis días, después de vencidas las cuarenta y ocho horas.

Por otra parte, dentro de las disposiciones especiales del Juicio de Inconformidad, se debe realizar la adecuación conveniente dentro del art. 626, para dejar establecido, que en el caso de que comparezcan terceros interesados, los escritos que presenten deberán satisfacer los requisitos señalados en las fracciones de la II a la VII del art. 530 del mismo ordenamiento, y ser presentados ante el Tribunal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir del momento que se fije en los estrados la cédula correspondiente.

En razón de que, con el texto vigente, el numeral citado remite a satisfacer todos y cada uno de los requisitos establecidos en el numeral 530, siendo del todo incongruente que en el caso del Juicio de

Inconformidad los escritos de terceros interesados se presenten ante la autoridad responsable, ya que quien otorga publicidad al referido medio de impugnación es la autoridad jurisdiccional, encargada de su resolución, por lo que ante ella se hace sabedor del plazo de su comparecencia.

V. CONCLUSIÓN

Con el presente documento, se realiza una aportación técnica jurídica, que comprende un análisis sintetizado y estructurado de los principales temas que conforman la materia electoral, en el cual se abordó en su contenido los principales avances y reformas que han tenido lugar en nuestra entidad federativa, encaminadas siempre hacia la obtención de una democracia más fortalecida y consolidada.

Ahora bien, pese al cúmulo de reformas y adiciones existentes a lo largo de la historia en materia electoral, como ya se analizó en el cuerpo del presente ensayo, se llega a la conclusión de que, dada la naturaleza de esta rama del Derecho tan especializada, como es el derecho electoral, la misma resulta sumamente dinámica y cambiante, por lo que esta postura de reformas a los cuerpos normativos electorales debiera ser una constante en la agenda de los legisladores, pues de lo contrario resultaría utópico pretender que una estática legislación electoral resultara de ideal y perfecta aplicación en un Estado de Derecho cada vez más demandante y ante una sociedad más preparada e interesada en los temas electorales.

Por lo anterior, el presente proyecto culmina con diversas propuestas de modificaciones, que a la luz de este análisis resultan oportunas y necesarias de aplicar al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, para arribar a una debida impartición de justicia, que resulte apegada a los principios rectores de la materia electoral, que son: el de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad. Materia que como ya se enfatizó, deberá estar siempre en constante cambio y evolución.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CASTELLANOS SÁNCHEZ, F. (2003), *Manual de Procedimientos Electorales para el Estado de Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara.
- CORONA NAKAMURA, L. (2009), *La Justicia Electoral en el Sistema Constitucional Mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. (2005), *Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco*, México, Dirección de Publicaciones, Gobierno de Jalisco.

- GALVÁN RIVERA, F. (1997), *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw-Hill.
- HURTADO, J., y VALDEZ ZEPEDA, A. (1998), *Democracia y Poder Político en Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara.
- NOHLEN, D., PICADO, S. y ZOVATTO, D. (1998), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ROMERO, L. (2001), *Hacia una democracia gobernable*, México, Universidad de Guadalajara.
- SUFRAGIO, *Revista especializada en derecho electoral*, junio-noviembre, año 1, 3.^a época, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Hemerográficas

PERIÓDICO OFICIAL EL ESTADO DE JALISCO:

- Decreto 19566. Sábado 17 de agosto de 2002. Número 18. Sección II.
- Decreto 20906. Martes 10 de mayo de 2005. Número 46. Sección III.

INTERNET

- Congreso del Estado de Jalisco, <http://congreso.jal.gob.mx>.
- Exposición de Motivos Ley Electoral del Estado de Jalisco 1994.
- Exposición de Motivos Ley Electoral del Estado de Jalisco 1997.
- Decreto 16594, 1 de julio de 1997.
- Exposición de Motivos Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco 1998.
- Exposición de Motivos Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado. Decreto 22228/LVIII/08.
- Exposición de Motivos del Dictamen que aprueba el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Decreto 22272/LVIII/08.
- Cámara de Senadores. Gaceta: <http://www.senado.gob.mx>.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral 2007.

CAPÍTULO DÉCIMO

AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS EN JALISCO

Marcelino ROSALES RODRÍGUEZ
Karla Fabiola VEGA RUIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. BOSQUEJO HISTÓRICO.—III. NATURALEZA JURÍDICA.—IV. EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO (ANTES DE LA REFORMA).—V. DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo trata de llevarnos a conocer la evolución que han tenido las autoridades electorales administrativas en Jalisco, iniciado a partir de la Constitución del Estado de 1824, estableciendo en ese tiempo Juntas Electorales, Juntas Municipales y de Departamento. Después, en 1857 y 1868, se reguló lo concerniente a las mesas electorales; se establece la figura de las Comisiones conformadas por los presidentes de las cabeceras municipales, dos munícipes con carácter de comisionados y sus suplentes.

Más adelante, aparecen las Juntas preparatorias establecidas en la Ley Electoral de 1857, encargadas de examinar los expedientes sobre la elección de diputados y resolvían sin recurso todas las cuestiones relativas a la nulidad de elecciones. Posteriormente, conoceremos las Juntas Computadoras en la Ley Electoral de 1917, las mismas que se

integraban por los presidentes de las casillas electorales del distrito que se trataba, un secretario y un escrutador.

En 1917 se expide una nueva Ley Electoral. En 1987 se establecen las funciones de las mesas directivas de casilla encargadas de la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio. Más tarde aparece el Consejo Electoral con la reforma a la Constitución Política del Estado en sustitución de las Juntas computadoras.

En 1979 en la Ley Electoral se establece como organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica, hasta llegar a la reforma del 5 de julio de 2008, en donde se integra el Consejo Electoral con mayores atribuciones.

II. BOSQUEJO HISTÓRICO

La Constitución Política del Estado de Jalisco, promulgada en el año de 1824, establecía como organismos electorales a las Juntas Electorales, Municipales y de Departamento.

Una de las inquietudes más palpables que se han tenido durante la evolución de nuestro sistema político electoral, ha sido la conformación de organismos encargados única y exclusivamente de la conducción de los procesos electorales, reconociendo al Estado la responsabilidad de interés público que revisten estas acciones en un país democrático como el nuestro.

Durante la evolución de nuestro sistema democrático, casi en todas las legislaciones electorales se establecen órganos encargados de conocer sobre los procesos electorales, y sus funciones van desde una simple organización, vigilancia, hasta la calificación de los mismos.

La Constitución Política del Estado (de 1824) fue la primera en hacer referencia a Organismos Electorales (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx), estableciendo como tales a las Juntas Electorales Municipales y de Departamento, las cuales se integraban y funcionaban de la siguiente forma:

Juntas Electorales Municipales. Éstas se integraban con un presidente designado por el ayuntamiento, de entre sus miembros o en su defecto de un vecino del territorio que comprendía la junta, dos escrutadores y un secretario, debiendo todos saber leer y escribir. Las juntas se celebraban en el distrito de cada ayuntamiento del Estado, el segundo domingo y los días siguientes al mes de agosto del año anterior al de la renovación del Congreso del Estado, con la finalidad de nombrar los electores del departamento que en su oportunidad habrían de elegir a los diputados (RAMOS, 1989: 67).

El número de juntas que debían de formarse en el distrito de cada ayuntamiento se determinaba según la población y extensión de su territorio, además de los parajes públicos donde habrían de celebrarse, así como la designación a cada una de su circunscripción territorial.

El alcalde primero de cada ayuntamiento publicada el día 1.º de agosto el bando, mediante el cual convocaba a la celebración de estas juntas, citando a los individuos que las debían de componer, para el nombramiento de electores (RAMOS, 1989: 67).

Juntas Electorales de Departamento. Se integraban con un presidente, que sería el jefe de policía o en su defecto el alcalde primero de la capital del departamento si no fueren electores y en caso de serlo, presidiría las juntas el individuo del ayuntamiento que le siguiere en orden y que no fuere elector.

Éstas se celebraban en su capital, quince días después de haberse realizado la regulación de votos, en las casas consistoriales o en el edificio que se estimara más a propósito, a puerta abierta y sin guardia alguna. Concluido esto, se nombra un presidente, dos escrutadores y un secretario en el seno de la misma junta, retirándose inmediatamente el individuo que la presidió, procediéndose luego al nombramiento de diputado o diputados propietarios suplentes.

Comisiones. La Ley Electoral del Estado de 1857, nos señalaba que en la cuarta semana de enero los ayuntamientos nombraban una Comisión compuesta de un presidente y dos escrutadores que procedían a la formación de la lista electoral, siendo ésta su única función.

La Ley reglamentaria de las Elecciones de Juntas Cantonales expedida en el año de 1868, previa la formación de comisiones para la elección de vocal propietario y suplente, las cuales eran nombradas por cada ayuntamiento, instalándose en la cabecera de la municipalidad y se integraban con el presidente de la misma, dos munícipes con el carácter de comisionados propietarios y sus respectivos suplentes. En las demás demarcaciones se formaban con el comisario municipal, dos vecinos que tuvieren expedito el derecho de elegir, en calidad de comisionados propietarios y sus suplentes, en cada uno de los cuarteles en que se encontraba dividida la capital. Las comisiones se integraban con los munícipes propietarios y suplentes, y con los vecinos necesarios para completar su número, eran presididas por los munícipes que el ayuntamiento designara (RAMOS, 1989: 68-69).

Juntas Preparatorias. El antecedente más remoto de las Juntas preparatorias lo encontramos en la Ley Electoral del Estado de 1857, las cuales eran encargadas de examinar los expedientes sobre la elección de diputados y emitir el dictamen respectivo, resolvían sin recurso todas las cuestiones relativas a nulidad de elecciones.

Se integraban con los nuevos diputados electos, reunidos en número suficiente; una vez instalada la junta nombraba a tres de sus miembros y en comisión realizaban el examen de los expedientes sobre la elección.

En el año de 1870 la Ley Electoral del Estado, en relación a las juntas preparatorias, disponía lo siguiente: se instalaban con los nuevos diputados, requiriendo para su instalación contar con al menos seis, quienes nombraban un presidente y dos secretarios, dando cuenta de ello al Gobierno del Estado por conducto de la Comisión Permanente. Su objeto inmediato era calificar las elecciones de los diputados, para lo cual nombraba una comisión que dictaminara sobre la elección de los diputados, que no formaban parte de ella, y otra que dictaminara sobre los que formaban parte de ella. Estas comisiones serían por lo menos de dos individuos y hecho lo anterior se designaba un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos pre-secretarios que lo fueran del Congreso del Estado, quedando instalado éste (RAMOS, 1989: 69).

Juntas computadoras. Su primer antecedente se localiza en la Ley Electoral del año de 1917, la cual las reglamentaba de la siguiente manera: se integraban por los presidentes, el primer secretario y primer escrutador de cada una de las casillas electorales, presididas por el munícipe que designara el ayuntamiento. La Junta nombraba su mesa directiva, compuesta de un presidente, un vice-presidente, dos secretarios y dos escrutadores, en el caso de elecciones de municipios. Tratándose de elecciones de diputados o de gobernador, la Junta Computadora se integraba por los presidentes de casillas electorales del distrito de que se trataba. Eran presididas por el presidente del Ayuntamiento. La Mesa Directiva de la Junta se componía de un presidente, de un vicepresidente, dos secretarios y dos escrutadores.

En Guadalajara, el presidente municipal era el encargado de designar a los municipios que debían instalar las otras Juntas Computadoras y los lugares en que debían instalarse. Las Juntas funcionaban con la concurrencia de al menos seis de sus miembros, en caso de no conseguir el quórum legal los presentes levantaban un acta que, juntamente con todos los expedientes sin abrir, remitían al Congreso y Ayuntamiento, según de la elección de que se trataba.

La mesa de la Junta, que se componía de igual forma a lo dispuesto en la ley anterior, hacía el cómputo de los votos emitidos, los secretarios hacían el cómputo general, que era revisado por los escrutadores, y el presidente declaraba a favor de quién recaía la elección del o de los ciudadanos que obtuvieron el mayor de número de votos emitidos, los secretarios hacían el cómputo general, que era revisado por los escrutadores, y el presidente declaraba a favor de quién recaía la elección del o de los ciudadanos (RAMOS, 1989: 69-71) que obtuvieron el mayor

de votos, otorgando la credencial respectiva, firmada por el presidente y los secretarios, excepto tratándose en elecciones de gobernador.

Mesas Electorales. En el año de 1857, para la recepción del voto debían abrirse registros, anunciándose al público los puntos en que se encontrarían instalados, siendo nulo todo lo que se actuare si se colocaban en lugar distinto al indicado. Se integraban por los individuos que componían las comisiones.

En el año de 1870, se vino a regular en la Ley Electoral del Estado lo relativo a las mesas electorales. En el año de 1871 hubo unas modificaciones a la Ley Electoral del Estado de 1870, en lo referente a elecciones en las municipalidades, disponiéndose que se instalaría una casilla electoral en las poblaciones que no excedieran de 10.000 habitantes, y cuando el número fuere mayor se instalarían casillas electorales, cuantas correspondieran a ese número o fracción que pasara de 5.000 habitantes.

Pasando al año de 1917, en el cual es expedida una nueva Ley Electoral en el Estado, se vio regulada en una forma diferente la mesa electoral, proveyéndose que en las mesas electorales, la autoridad municipal nombraba un instalador propietario y un suplente, para cada sección electoral, asimismo designaba el lugar en que debía instalarse cada casilla electoral.

La Ley Electoral del Estado de 1918 estableció que, en la instalación de la mesa electoral de casilla se requería de al menos siete ciudadanos, y no nueve como anteriormente se preveía. La mesa se componía de un presidente, un secretario de actas, un secretario que autorizaba las boletas de quienes no supieran firmar (el cual era nombrado por el ayuntamiento) y dos escrutadores, todos debían saber leer y escribir. La mesa se encargaba de hacer el cómputo de los votos emitidos y depositados en el ánfora y formar el expediente electoral.

En 1948 se vieron reguladas por la Ley Electoral de ese mismo año, de la siguiente forma: para cada sección electoral había una casilla electoral en que se recibían los votos de los electores y funcionaba bajo la dirección y responsabilidad de una mesa directiva integrada por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes, designados por el Consejo Electoral. Era obligatoria la publicación de su constitución.

La Ley Electoral de 1979 reguló en forma más amplia a este organismo electoral (RAMOS, 1989: 71-74).

Mesas Directivas de Casilla. Organismos que tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las secciones en que quedaban divididos los distritos electorales y los municipios del Estado para la recepción del sufragio.

Se integraban con ciudadanos residentes en la sección electoral respectiva, designando las Comisiones Distritales, un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos. Dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes: recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, e integrar los paquetes electorales.

La Electoral de 1987, al hablar de estos organismos, determina su función dentro del proceso electoral. Entonces, las mesas directivas de casilla son organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las elecciones electorales en que se dividen los distritos electorales uninominales.

Se instalan en cada sección electoral y se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus respectivos suplentes. Tienen como funciones: instalar y clausurar la casilla, recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, integrar los paquetes electorales, etcétera.

Consejo Electoral. Este organismo nace con la reforma a la Constitución Política del Estado acaecida en 1948, donde se previó su existencia en sustitución de las juntas computadoras.

El Consejo Electoral del Estado, máximo organismo que tiene a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, es de las instituciones más recientes en la evolución del derecho electoral mexicano. Contemplado en la Ley Electoral Local del año de 1948, cuando se disgrega del poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones estatales, creándose un organismo con jurisdicción estatal. Hasta entonces, el proceso electoral estaba en manos de los gobiernos municipales y locales, según se vio con antelación, que habían realizado a través de distintas instituciones las funciones ahora encomendadas a este organismo y a las comisiones distritales y municipales.

En Consejo Electoral es un organismo permanente, autónomo en lo que respecta a la designación del personal necesario, teniendo como funciones las siguientes: formación de censos y padrones de electores, expedición de credenciales, cuestiones de organización y funcionamiento de partidos políticos, dirección del proceso electoral, designación de integrantes de las mesas directivas de las casillas electorales.

El Registro Electoral dependía del Consejo Electoral y tenía como funciones la integración y conservación de padrones, formación de listas electorales y expedición de credenciales de elector.

El Consejo Electoral estaba integrado por: el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado o por la persona que él mismo designara; un representante del gobernador del Estado; dos miembros

designados por los partidos políticos registrados, y un notario en funciones. El Consejo funcionaba en pleno o por lo menos con la asistencia de tres de sus miembros (RAMOS, 1989: 74-77).

Ya en el año de 1979 con la promulgación de la Ley Electoral del Estado, se estableció al Consejo Electoral del Estado como un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia y encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el Estado, con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Se integraba de la siguiente forma:

1. Un presidente que sería el secretario general de Gobierno;
2. Dos representantes del Poder Legislativo;
3. Un representante del Poder Ejecutivo;
4. Un representante de cada partido político acreditado en el Estado;
5. Un secretario técnico que nombrara el presidente del Consejo; y
6. Un notario público.

Todos sus integrantes tenían el carácter de consejeros con voz y voto. Por cada representante propietario habría un suplente.

Para sesionar era necesario que estuvieran presentes la mayoría de sus integrantes, requiriéndose la presencia del presidente del mismo. Bajo su dependencia seguía funcionando el Registro Estatal de Electores, lo que acontece hasta la fecha.

Se destacan dentro de sus atribuciones el designar a los integrantes de las comisiones distritales y municipales electorales; formular la división del territorio en distritos electorales; registrar concurrentemente con las comisiones distritales y municipales las candidaturas de diputados y de munícipes.

En 1982 se reforma la ley en cita, consistiendo ésta en aumentar de dos a tres el número de representantes del Poder Legislativo que integrarían el Consejo Electoral y que serían diputados, designados por el Congreso o la Comisión Permanente.

La vigente Ley Electoral del Estado, publicada el día 10 de noviembre de 1987 por el periódico oficial *El Estado de Jalisco* regula a este organismo de la manera siguiente: el Consejo Electoral se integrará por un presidente, que será el secretario general de Gobierno o la persona que éste designe, un secretario designando por el presidente, dos representantes del Poder Legislativo que serán diputados y un representante de cada uno de los partidos políticos registrados en el Estado, que hubieren obtenido hasta el 3 por 100 de la votación inmediata anterior para diputados por el principio de mayoría relativa, que tendrá un voto.

El Consejo Electoral iniciará sus funciones a más tardar el día 20 de septiembre del año anterior a la elección. Debe sesionar cuantas veces sea necesario, previa convocatoria de su presidente. Dentro de sus funciones se mencionan las siguientes:

1. Registrar a los partidos políticos nacionales;
2. Registrar los programas y plataforma electoral mínima de los partidos políticos y vigilar su cumplimiento en las campañas;
3. Aprobar y publicar la división de territorio del Estado en distritos y secciones electorales;
4. Registrar concurrentemente con las comisiones distritales y municipales electorales, candidaturas de diputados al Congreso del Estado, por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, así como de planillas de munícipes, etcétera.

De los Comités Distritales y Delegados Municipales. Este organismo fue contemplado en la Ley Electoral del Estado de 1984, de la siguiente forma: se integraban por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por el Consejo Electoral, y dos representantes de los partidos políticos registrados, con sus respectivos suplentes, funcionaban en la cabecera de cada distrito electoral y durante los procesos electorales, en elección de diputados al Congreso del Estado, funcionaba como auxiliar del Consejo Electoral, y sus miembros eran designados por éste.

El delegado municipal y su suplente fungían en cada cabecera municipal, eran designados por el Consejo y serían representante y auxiliar de éste, actuaban durante los procesos electorales y en relación a toda clase de elecciones.

Comisiones Distritales Electorales. Fue prevista la existencia de este organismo a partir de 1979, la ley promulgada en ese mismo año lo regulaba en la siguiente forma:

1. De las Comisiones Distritales Electorales. Organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus circunscripciones.
2. Se integraban por: un presidente, un secretario, tres vocales, un secretario técnico y un notario, designados por el Consejo Electoral y un comisionado de cada partido político.
3. Los integrantes debían ser nativos del Estado, tener una residencia no menos de un año en el distrito, no ser funcionarios públicos de la Federación, Estado o Municipios.
4. Para sesionar debían estar reunidos la mayoría de sus integrantes.
5. Dentro de sus atribuciones se destacan las siguientes: registrar concurrentemente con el Consejo Electoral a los candidatos a diputados; registrar nombramientos de comisionados; nombrar a los ciudadanos que deban integrar mesas directivas en las casillas.

6. La Ley Electoral vigente sigue contemplando la existencia de este organismo, estableciendo sus funciones de manera más específica.

7. Comisiones Distritales Electorales. Sus funciones se circunscriben dentro de sus distritos electorales uninominales. Inician labores a más tardar el 15 de octubre del año anterior a la elección.

8. Se integran con un presidente, un secretario y un comisionado de cada uno de los partidos políticos.

9. Dentro de sus funciones encontramos las siguientes: vigilar la observancia de esta ley y las disposiciones que dicte el Consejo Electoral; registrar las candidaturas de diputados; efectuar el cómputo distrital de la votación para diputados y para gobernador, etcétera.

Comisiones Municipales Electorales. Este organismo vino regulado por primera vez por la Ley Electoral del Estado de 1979, que al efecto indicaba:

1. Que las comisiones municipales electorales son organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el municipio de su jurisdicción.

2. Se integraban con un presidente, un secretario, tres vocales, un secretario técnico, que eran designados por el Consejo Electoral y un comisionado de cada partido.

3. Dentro de sus atribuciones destacan las siguientes: registrar concurrentemente con el Consejo Electoral candidaturas de regidores; proponer comisiones distritales, ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de casillas, y hacer el cómputo de votos de regidores.

4. La vigente Ley Electoral del Estado continúa reglamentando las funciones de este organismo precisando sus funciones de una manera más concreta: las Comisiones Municipales Electorales, inician sus labores a más tardar el día 15 de octubre del año anterior al de la elección. Sesionarán por lo menos una vez al mes dentro del término del proceso electoral.

Se integran con un presidente, un secretario y un comisionado de cada uno de los partidos políticos, por cada comisionado propietario habrá un suplente.

5. Dentro de sus funciones se señalan las siguientes: registrar las plantillas de candidatos a municipales; realizar el cómputo de la votación de municipales y remitirlo al Consejo Electoral del Estado, etcétera.

6. La vigente Ley Electoral del Estado de Jalisco, en concordancia a nuestro sistema político mixto, predominantemente mayoritario, incorpora en los Organismos Electorales el principio de proporcionalidad, en cuanto al número de votos que tengan los representantes de los diversos partidos políticos; proporcionalidad que se fija en relación a los porcentajes de votación que hayan obtenido en la elección inmediata anterior, pero se advierte que todos los partidos políticos que participen en el proceso electoral tendrán cuando menos un voto. Además, precisa

con toda claridad las atribuciones que tienen cada uno de los Organismos Electorales y cada uno de sus respectivos integrantes. En cuanto a su integración, funciones y fechas para sus diversas actividades se propone la reglamentación del Registro Estatal de Electores.

7. Dentro de las disposiciones generales, se contemplan los mismos organismos electorales mencionados en la Ley de 1979. Previéndose que los partidos políticos podrán participar en la integración del Consejo Electoral del Estado, las comisiones distritales electorales, comisiones electorales municipales, por conducto de un representante que tendrá voz y voto, más un número proporcional a los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en toda la Entidad.

III. NATURALEZA JURÍDICA

Se refiere a que es la autoridad electoral administrativa. Organismo público autónomo y permanente, encargado de la función estatal de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos para la celebración de las elecciones tendentes a la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado (CANTO, 2008: 11).

Encontramos el fundamento en el Libro tercero, de los arts. 114 al 210, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¿Qué es el Instituto Electoral del Estado?

Es el organismo público, autónomo independiente, de carácter permanente, en cuya integración concurren el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Objetivos:

- Ejercer la función estatal para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo así con los ayuntamientos de la entidad;
- Vigilar, en el ámbito electoral, el cumplimiento de la Constitución Política del Estado, de la Ley Electoral del Estado y demás ordenamientos que garanticen derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- Preparar, desarrollar y vigilar los procesos, de plebiscito y referéndum en el Estado de Jalisco; y

— Promover una cultura política sustentada en la tolerancia, la democracia, identidad nacional y el pluralismo, mediante actividades y programas de educación cívica y electoral que tiendan a este fin (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

IV. EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO (ANTES DE LA REFORMA)

Lo encontramos en el Título sexto del Instituto Electoral del Estado, Capítulo II, art. 121 y señala que se integrará con:

- I. Un órgano de dirección, que será el Pleno del Instituto Electoral;
- II. Órganos ejecutivos, integrados por las comisiones distritales y municipales electorales y mesas directivas de casilla;
- III. Órganos técnicos, dependientes del Registro Estatal de Electores;
- IV. Órganos de vigilancia, integrados por el Comité Técnico de Vigilancia y los comités distritales de vigilancia; y
- V. Las comisiones permanentes, temporales o especiales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Serán permanentes:

- a) La de organización y capacitación;
- b) Fiscalización;
- c) Dictaminadora de registro de partidos y derechos político electorales;
- d) Medios de comunicación, sondeo y estadísticas; y
- e) Participación ciudadana.

El Pleno del Instituto es el Órgano Superior de Dirección y se integrará con: siete consejeros electorales con derecho a voz y voto, de entre los cuales los mismos elegirán a su presidente.

Un consejero del Poder Legislativo por cada partido político con representación ante el Congreso, quienes serán diputados en funciones y sólo tendrán derecho a voz.

Un representante con derecho a voz por cada uno de los partidos políticos nacionales o estatales, acreditados o registrados ante el Instituto Electoral del Estado.

Un secretario con derecho a voz que será designado por el Pleno del Instituto, a propuesta de su presidente (información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

Estructura Orgánica.

El Instituto Electoral del Estado está formado por:

- Un órgano de dirección, que será el Pleno del Instituto Electoral.
- Órganos Ejecutivos, integrados por las comisiones distritales y municipales electorales y mesas directivas de casilla.
- Órganos técnicos, dependientes del Registro Estatal de Electores.
- Órganos de vigilancia, integrados por el Comité Técnico de Vigilancia y los Comités Distritales de Vigilancia.

* Las Direcciones que sean necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

Comisiones Distritales y Municipales Electorales.

Son los órganos del Instituto Electoral del Estado encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, bajo observancia de los principios establecidos en la Ley Electoral del Estado.

En cada una de las cabeceras distritales y municipales se instalará una Comisión Distrital o Municipal Electoral, respectivamente (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

Atribuciones.

Las Comisiones Distritales Electorales tendrán las siguientes atribuciones:

- Vigilar la observancia de la Ley Electoral del Estado y las disposiciones que dicte el Instituto Electoral.
- Recibir las solicitudes de registro de las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y turnarlas al Instituto Electoral del Estado para su aprobación y registro.
- Registrar a los ciudadanos mexicanos para participar como observadores durante el proceso electoral, en el distrito respectivo.
- Aprobar el proyecto de ubicación de casillas presentado por el comisionado presidente.
- Designar por insaculación, a los ciudadanos que deban fungir como presidente, secretarios y escrutadores propietarios y suplentes de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.
- Recibir los escritos del recurso de revisión que se hagan valer en contra de sus actos o resoluciones y remitirlos de inmediato al Instituto Electoral del Estado.
- Realizar supletoriamente, el miércoles siguiente al día de la elección, los cómputos municipales de aquellos municipios de su distrito que, por alguna causa, no pudiesen llevar a cabo y remitir la documentación al Instituto Electoral del Estado. Efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación

proporcional y la de gobernador del Estado, enviando al Instituto Electoral la respectiva documentación.

- Recibir las demandas de Juicio de Inconformidad que se presenten en contra del cómputo, calificación y expedición de constancias de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y remitirlas al Tribunal Electoral.

- Organizar e impartir cursos de capacitación a los ciudadanos avecindados en el Estado que pretendan desempeñar la función de observadores.

- Designar, a propuesta del comisionado presidente, al secretario de la Comisión Distrital por el voto de la mitad más uno de sus integrantes con derecho a voto.

- Designar, cuando sea su competencia, a los comisionados electorales de las comisiones municipales electorales.

- Las demás que les confiera la Ley Electoral o el Instituto Electoral del Estado.

Las Comisiones Municipales Electorales tendrán las siguientes atribuciones:

- Vigilar la observancia de la Ley Electoral del Estado y las disposiciones que dicte el Instituto Electoral del Estado y la Comisión Distrital Electoral a la que pertenezca la ubicación de su municipio.

- Intervenir en los términos de la Ley de la materia, dentro del municipio de que se trate, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

- Recibir las solicitudes de registro de las planillas de candidatos a presidente, vicepresidente y regidores, así como turnarlas al Instituto Electoral del Estado para su aprobación y registro.

- Recibir los escritos del Recurso de Revisión que se hagan valer en contra de sus actos y resoluciones y remitirlos de inmediato al Instituto Electoral del Estado para su calificación.

- Recibir los escritos de demanda de juicio de inconformidad en contra del cómputo municipal y turnarlo al Tribunal.

- Designar, a propuesta del comisionado presidente, al secretario de la propia Comisión Municipal Electoral.

- Las demás que le confieran la Ley Electoral y el Instituto Electoral del Estado (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

Mesas Directivas de Casilla.

Son los órganos del Instituto Electoral del Estado integradas por ciudadanos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio, cómputo del sufragio emitido en cada una de las secciones electorales en las que se dividen los distritos electorales uninominales.

Las mesas directivas de casilla, como autoridades, durante la jornada electoral deben respetar y hacer respetar la libre emisión y

efectividad del sufragio y garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

En cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en la Ley Electoral. Las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales.

Requisitos para ser integrante de la mesa directiva de casilla:

1. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, estar inscrito en el padrón electoral, contar con credencial para votar con fotografía.
2. Residir en la sección electoral respectiva y no tener más de setenta años de edad al día de su designación.
3. Ser de reconocida probidad y contar con los conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.
4. No ser servidor público de confianza con mando superior, ni desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, en los últimos cinco años.
5. No tener cargo de dirección partidista de índole nacional, estatal o municipal.
6. No haber sido condenado por delito doloso.

Tienen las siguientes funciones:

1. Instalar y clausurar la casilla en los términos de la legislación electoral.
2. Recibir la votación
3. Efectuar el escrutinio y cómputo de las votaciones.
4. Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura.
5. Levantar, durante la jornada electoral, las actas que ordena la Ley Electoral del Estado.
6. Integrar los paquetes electorales con la documentación de cada sección para hacerlos llegar a la Comisión Municipal o Distrital Electoral respectiva, en los plazos a que se refiere la Ley de la materia, salvo los casos de excepción que contempla la misma.
7. Las demás que les confiera la Ley Electoral del Estado.

V. DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO

En este apartado se harán señalamientos a partir de la reforma del 5 de julio de 2008, en lo que respecta al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Señala el art. 118 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que el Instituto se integrará por:

I. Un órgano de dirección, que es el Consejo General del Instituto Electoral; mismo que se integra por: un consejero presidente, seis consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, consejeros representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

II. Órganos ejecutivos que son:

- a) La presidencia;
- b) La secretaría ejecutiva;
- c) Las direcciones que determine el reglamento interior del Instituto Electoral.

III. Órganos técnicos, que son:

- a) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos;
- b) La Contraloría Interna;
- c) La Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones;
- d) La Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- e) La Comisión de Organización Electoral; y
- f) La Comisión de Investigación y Estudios Electorales

IV. Órganos desconcentrados, que son:

- a) Los Consejos Distritales Electorales;
- b) Los Consejos Municipales Electorales;
- c) Las Mesas Directivas de Casilla.

El devenir político-electoral en México particularmente en los últimos dos años ha motivado que se efectúen una serie de reformas legales en materia electoral. Así, el 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reformó diversos preceptos en materia electoral de nuestra Carta Magna. Por supuesto que la reforma electoral a la Constitución Federal tuvo sus implicaciones en las normas electorales contenidas en las legislaciones estatales, que debieron adoptar sus sistemas electorales locales a las nuevas reglas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, el 5 de julio de 2008, fue publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el decreto número 22228/LVIII/08 mediante el cual el H. Congreso del Estado reformó los arts. 12, 13, 18, 20, 24, 35, 38, 42, 57, 70, 73 y 75, y adicionó el art. 116.bis; preceptos todos en materia electoral de la Constitución Política del Estado y que marcaron la pauta para las adecuaciones pertinentes a la legislación electoral secundaria en Jalisco. En consecuencia, el H. congreso del Estado de Jalisco, mediante decreto 22272/LVIII/08 aprobado el 27 de julio de

2008, y publicado el 5 de agosto del mismo año, tuvo a bien emitir el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en cuya exposición de motivos, el Legislativo manifiesta que las reformas estatales se dan no sólo como implicación y consecuencia de la federal, sino por el convencimiento de la conveniencia y necesidad de la propuesta, pues la misma es un reclamo vigente de la sociedad, que le obliga a dar este importante paso en la actualización normativa de la materia electoral.

En la exposición de motivos del decreto por el que se efectuaron las reformas que permitieron la emisión del Código citado, el Congreso del Estado enlista grandes temas electorales en la reforma electoral, de impacto directo e indirecto en nuestra Entidad, y que son:

1. Nueva integración del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: esta propuesta (que no era obligatoria al Estado), se consideró reformar para aprovechar este momento e implementar un sistema similar al federal, en el cual el Congreso del Estado determina la elección de los consejeros electorales, mismos que se proponen en siete incluyendo al consejero presidente; además se adopta la figura de la Unidad de Fiscalización y la Contraloría del Instituto, cuyos titulares serán electos por el Congreso del Estado de Jalisco.

2. El Congreso del Estado de Jalisco, con las bases generales que se han citado en los párrafos anteriores, expuso los motivos y fundamentos de la reforma electoral estatal en los siguientes puntos y términos:

La promulgación del Código Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco (fusión de las dos anteriores legislaciones: ley electoral y la ley de participación ciudadana), responde a la necesidad de: *a)* Realizar las adecuaciones al marco regulador de la organización de los comicios; la renovación de los Poderes Públicos y los procesos de participación ciudadana, a que obliga la reforma constitucional; y *b)* Optimizar los procedimientos técnicos y jurídicos que fortalezcan a la institución responsable de llevarlos a cabo, haciéndola más eficiente en términos sociales para que pueda ofrecer mejores resultados a los ciudadanos jaliscienses.

Creación del Código Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco

El nuevo código contempla la creación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEyPCEJ), con mayores atribuciones y capacidades institucionales, como la creación del órgano técnico de fiscalización de los partidos; la contraloría interna; la creación del Consejo General que reemplaza al Pleno; la designación del presidente por dos terceras partes del Congreso y responsabilidades técnicas operativas como la fiscalización de precampañas referéndum,

plebiscito e iniciativa popular, creación de consejos distritales y municipales en lugar de comisiones.

Renovación del IEyPCEJ

El consejero presidente durará en su cargo tres años y podrá participar por una ocasión más en el procedimiento de selección de consejero presidente que estipule el Congreso del Estado, en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes. Los consejeros electorales durarán en su cargo tres años y podrá participar por una ocasión más en el procedimiento de selección de consejero presidente que estipule el Congreso del Estado, en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes.

La renovación del consejero presidente y los consejeros electorales será escalonada, siendo designados por única ocasión tres de los consejeros para un periodo que culminará en 2010, mientras que el presidente y tres consejeros serán designados para un periodo que culmina en 2011. A partir de entonces, todos los nombramientos subsecuentes serán por tres años, para garantizar la presencia continua de personas con experiencia de tres años en tareas de fiscalización, para un periodo de tres años con posibilidad de participar una ocasión más en el proceso de designación.

Se crea la contraloría interna del IEyPCEJ, con autonomía de gestión, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso y durará en su cargo tres años, con posibilidad de participar una ocasión más en el proceso de designación.

Transparencia y reglas par los casos de procedencia de apertura de paquetes electorales en cualquiera de las elecciones: de municipios, diputados y de gobernador (ALANÍS, 2008: 13).

Marco jurídico

Es aplicable a la materia electoral en Jalisco, lo regulado en las disposiciones siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Constitución Política del Estado de Jalisco; el fundamento se encuentra en el Título segundo, Capítulo II. De la función electoral, en el art. 12, fracción I a XVI.
3. Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; Libro tercero arts. 114 a 210.

Así como también son aplicables a la materia los siguientes reglamentos:

1. Reglamento Interior del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
2. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

3. Reglamento de Agrupaciones Políticas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

4. Reglamento de Debates entre candidatos registrados ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

5. Reglamento de Procesos Internos de Selección de Candidatos y Precampañas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

6. Reglamento para el Acceso de tiempos en Radio y Televisión del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y para los Partidos Políticos en el Estado.

7. Reglamento para las Adquisiciones y Enajenaciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (reformas aprobadas el 20 de abril de 2009).

8. Reglamento de Sesiones de los Consejos Distritales Electorales y Municipales Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

9. Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

10. Reglamento de estudios de opinión, encuestas, sondeos sobre la intención del voto de los ciudadanos conteos rápidos sobre las tendencias de la votación el día de la jornada electoral en los procesos electorales locales del Estado de Jalisco.

11. Reglamento general de fiscalización en materia electoral del Estado de Jalisco, en términos de lo dispuesto en el art. 134, Párrafo 1, Fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

12. Reglamento de Transparencia e Información Pública del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en términos de lo dispuesto por el art. 134, párrafo 1, Fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Lineamientos

1. Lineamientos generales para el Proceso Electoral Local Ordinario de conformidad con lo dispuesto en el art. 134, párrafo 1, fracción LII, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

2. Lineamientos a seguir para la aplicación de las reglas de asignación de curules y regidurías por el principio de representación proporcional.

3. Lineamientos a seguir para la designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla.

4. Lineamientos particulares que deberán seguir los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

5. Lineamientos particulares que deberán seguir los funcionarios de las mesas directivas de casilla respecto a la determinación de los

votos nulos el día de la jornada electoral del proceso electoral local ordinario, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

6. Lineamientos para la entrega de documentación y material electoral a los presidentes de las mesas de casilla, así como para la recepción de los expedientes y paquetes electorales de dichas casillas.

7. Lineamientos particulares para el registro de candidatos, en los términos de lo dispuesto por el art. 134.

8. Lineamientos generales para los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas y para representantes generales.

9. Lineamientos para la votación en casillas especiales.

10. Lineamientos para la observación electoral, así como la solicitud de acreditación y gafete correspondientes (Información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx).

Principios rectores en materia electoral

Todas las Constituciones deben incluir como principios rectores de la función electoral los siguientes: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Esto queda señalado en el art. 120 del Código citado, garantizando con ello que la autoridad electoral local se regirá bajo estos principios (ALANÍS, 2008: 13).

Señala el art. 120 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

Los principios generales del derecho en materia electoral

La ciencia del derecho constituye el producto de la actividad humana que pretende explicar, por sus principios y causas, la forma específica del comportamiento humano que crea y se manifiesta a través de las normas jurídicas. En esta tarea, a fin de explicar la naturaleza de las normas, la ciencia jurídica ha abordado su objeto de estudio (CORONA, 2009: 282).

Finalidades de las autoridades electorales administrativas locales

En 2009, en las entidades federativas del país existen 23 institutos electorales, tres institutos electorales y de participación ciudadana (Coahuila, Chiapas y Tabasco), cinco consejos estatales electorales (Jalisco, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán) y una comisión estatal electoral (Nuevo León). Independientemente de sus denominaciones, todos —como la Constitución federal los exige— son autónomos e independientes en sus decisiones, y comparten la función esencial señalada al principio de este artículo de preparar, organizar y computar sus respectivas elecciones. A esta función esencial se suman otras, como las

de registrar a los partidos políticos, otorgarles financiamiento y fiscalizar sus actividades, y difundir la cultura democrática. Dependiendo de la legislación propia de cada entidad, algunos organismos electorales tienen también a su cargo la realización de consultas ciudadanas como el plebiscito y el referéndum, y la organización de elecciones vecinales o de autoridades municipales auxiliares (EMMERICH, 2009: 30 y 31).

El papel de las autoridades administrativas electorales en la democracia mexicana

Los organismos electorales locales han contribuido a la democracia mexicana de dos maneras principales:

- a)* Organizando elecciones limpias y creíbles, que en numerosas ocasiones han dado lugar a la alternancia de partidos en los gobiernos estatales y municipales y al pluralismo en la conformación de las legislaturas locales y ayuntamientos.
- b)* Mediante sus labores de promoción de la cultura democrática.

Respecto de *a)*, debe recordarse el acertado dicho de que la democracia electoral mexicana avanzó desde la periferia hacia el centro, dándose la alternancia primero en unos pocos municipios, luego en numerosas ciudades, capitales de los Estados, más adelante en algunos gobiernos estatales, y sólo finalmente en el ejecutivo federal.

Aunque este proceso comenzó antes de que existiesen organismos electorales autónomos, lo cierto es que éstos no se constituyeron en obstáculo para su continuidad, sino más bien todo lo contrario: hicieron esfuerzos logrados para que el voto popular en las entidades contase y se contase bien. Se cuentan con los dedos de una mano los casos en que el TEPJEJ ha encontrado bases para anular las elecciones organizadas por organismos electorales locales. Destacan la anulación de los comicios de gobernador en Tabasco (2002) y Colima (2003) y ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua (2001). En los tres casos, la anulación se debió a actos de participantes externos al respectivo organismo electoral local, y en los tres casos al realizarse elecciones extraordinarias triunfó el mismo partido que había ganado en los comicios anulados (EMMERICH, 2009: 38 y 39).

VI. CONCLUSIONES

Las autoridades electorales administrativas en Jalisco, a través de sus órganos electorales, han tenido gran influencia en el proceso de la democracia. Como hemos visto al terminar el presente ensayo, se ha ido tratando de fortalecer a los organismos e instituciones en materia electoral, dotando de mayores atribuciones para dar como resultado

elecciones transparentes y dar certeza a la ciudadanía al llevar a cabo el desarrollo del proceso electoral iniciado con la organización, vigilancia y la calificación de los resultados; es por ello que tienen la obligación de actuar en todo momento de manera imparcial y objetiva, y apegados en todo momento a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALANÍS FIGUEROA, M. (2008), «Reforma Electoral 2007-2008: fortaleciendo la justicia electoral», en *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, 3.^a época, núm. 1, junio-noviembre de 2008, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- CORONA NAKAMURA, L. (2009), *La Justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Universidad de Guadalajara-Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- EMMERICH, G. (2009), *Los Procesos Electorales desde la perspectiva local*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- NACIF, B. (2006), *Para entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- RAMOS RUIZ, G. (1989), *Evolución del Derecho Electoral de Jalisco*, México, Unidad Editorial del Gobierno de Jalisco.

Normativa

- (2006), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- (2006), *Constitución Política del Estado del Estado de Jalisco*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- (2006), *Ley Electoral del Estado de Jalisco* (2006), México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- (2009), *Constitución Política del Estado de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- (2009), *Constitución Política del Estado del Estado de Jalisco*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- (2009), *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco* México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Web

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), información obtenida de www.iepcjalisco.org.mx, el día 8 de junio de 2010.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MATERIA ELECTORAL

Guadalupe Angélica CARRERA DORANTES

Rubén VÁZQUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES.—III. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.—IV. FINES.—V. INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO COMO UN ÓRGANO AUTÓNOMO.—VI. EL RETO HACIA EL FUTURO.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La aparición de los Organismos Constitucionales Autónomos en el mundo son el resultado de un proceso de internacionalización de la tutela a los derechos humanos y de un largo y gradual proceso del desarrollo del ejercicio del poder público, que exige un replanteamiento en las relaciones de éste con la sociedad, donde perviven e interactúan pluralmente en una sola identidad dos supuestos: la visión estatal y la visión ciudadana. Son creados por uno de los poderes públicos, el Legislativo, en cuya naturaleza jurídica se precisa su función. Estos Órganos de relevancia constitucional fundamentan su existencia al asignarles la tarea de ser instrumentos de control ciudadano y garante de los equilibrios públicos al constituirse como verdaderos pesos, contrapesos y controles sociales, ya que su función acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional.

En México la experiencia nos enseña que la democracia electoral no es garante de un ejercicio eficiente del mandato público, en virtud de que la separación de poderes ha sido rebasada por los actores que confluyen alrededor de la sociedad; por ello esta nueva visión interpretativa de la división tradicional de poderes públicos busca que «el poder, entendido como la capacidad de hacer la diferencia en la vida de las personas, controle al poder mismo».

En el Estado de Jalisco tenemos algunos Organismos Constitucionales Autónomos como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto de Transparencia e Información Pública, entre otros.

En el presente ensayo examinaremos analíticamente la doctrina que fundamenta a los Órganos Constitucionales Autónomos desde el punto de vista doctrinal, sus características, fines, su función como órganos autónomos de control, y finalmente esbozaremos algunas conclusiones. Se precisa señalar que no vamos a evaluar su desempeño, es decir, si su diseño institucional para el que fueron creados se justifica en relación a su desarrollo institucional a través de sus resultados y eficiencia.

II. ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

Los Órganos Constitucionales Autónomos surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque ya habían sido teorizados por George Jellinek y Santi Romano desde finales del siglo XIX. En la actualidad con la cantidad enorme de opiniones divergentes dentro de una sociedad en la que el cambio es la constante, es muy difícil que sólo los tres Poderes del Estado Republicano representen a la sociedad en la totalidad de su mosaico infinito de posibilidades, ya que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las legislativas, ejecutivas y judiciales o tareas que pertinentemente deban ser llevadas a cabo por órganos distintos a los tradicionales. La realidad estatal contemporánea, que en los últimos tiempos se ha vuelto compleja y problemática, ha hecho surgir la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto comienzan a crearse los órganos constitucionales autónomos.

En general, el principio de la División de los Poderes se dio para acotar el poder de los reyes absolutistas, cuyo poder omnímodo atropellaba en muchas ocasiones la voluntad de la mayoría, dándose la decadencia de este tipo de gobierno en el siglo XVIII, encontrando su exponente europeo más representativo en el suceso histórico llamado «Revolución Francesa», que con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, modificó la relación de los indivi-

duos con el ejercicio del poder, al privilegiar el equilibrio y control social, tal y como lo menciona Felipe Tena Ramírez (TENA, 1997: 23) que *el poder detenga al poder*, garantizando de esta manera los derechos de libertad de los individuos frente al ente público; ya que como es sabido el hombre en su actuar atropella derechos de sus semejantes en su proceder público. Y podemos hablar de su materialización hasta la Ilustración, pero encontramos antecedentes muy importantes desde Aristóteles, aunque la forma clásica en la que en las épocas moderna y postmoderna se ha gobernado en diversos países alrededor del mundo, corresponde a Montesquieu, uno de los ilustrados que más aportó a los trabajos de los estudiosos de ese momento.

Es bien sabido que los tres poderes de una república: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, rigen formalmente un Estado. Pero a pesar de que las instituciones tienen «peso específico» en una nación, en estos tiempos los grupos dentro de la propia sociedad civil han impuesto órganos capaces de disminuir e igualar algunas de las atribuciones de los poderes clásicos, llamados poderes fácticos, como las Iglesias, los partidos políticos, los grupos empresariales, transnacionales, y la prensa sean regulados, y se sujeten a ciertas reglas. De no ser por estos Entes Constitucionales Autónomos no tendrían ningún control y podrían caer en niveles de impunidad, incluso mayores de los que existen actualmente en el éter social, que es difícil de comprobar pero que es del conocimiento de la mayoría de los ciudadanos mexicanos.

Es importante definir lo que entendemos por poder para tener una idea clara de a lo que se refiere el esquema de investigación de este trabajo. Para definirlo se cita al Dr. Jorge Carpizo (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx>) que dice lo siguiente: «El poder es una relación en la cual una persona, un grupo, una fuerza, una institución o una norma condicionan el comportamiento de otra u otras, con independencia de su voluntad y de su resistencia».

Para el verdadero entendimiento del párrafo en el que se habla de los tres poderes del Estado que son utilizados para gobernar, en una mutua y constante regulación que se da y debe darse en mayor o menor medida. Pero en el párrafo anterior también es mencionado que existen otros poderes que sin tener un poder de derecho, sí es dado socialmente por hecho, esto se puede entender con otro párrafo del mismo autor (CARPIZO, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx>) que a la letra dice lo siguiente:

«Existen diversos tipos o clases de poder, a saber: el originario, el político, el paternal, el económico, el ideológico y el asociativo. Ellos se encuentran vinculados o estrechamente relacionados entre sí, aunque de manera jerárquica o piramidal, dependiendo de las circunstancias de

tiempo y lugar. En la mayoría de los países las élites de varios de esos poderes coinciden, con lo que el poder se acumula y se refuerza».

También es importante definir lo que actualmente significa que a un ente se le denomine Órgano Constitucional Autónomo, así se pueden encontrar definiciones como la de María del Pilar Hernández (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx>), que a la letra dice:

«Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que —de manera fundamental e inmediata— se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales».

Es decir, que además los órganos son creados para no ser adscritos a ningún poder de gobierno, pero también se habla de una evolución social interesante donde una serie de órganos ajenos a la concepción tradicional de gobierno en la república y en el inconsciente colectivo se les permita tener paridad de poder y en algunos casos ser fiscalizadores de los propios poderes clásicos, lo que los pone a su nivel al tener capacidades legales de llamarles la atención y hacerles recomendaciones para su mejor funcionamiento.

Aunque siempre se debe procurar no caer en «satanizar» a los poderes establecidos, para propiciar que tengan una capacidad real de gobernar una nación y que no se afecte su desempeño real.

III. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los Organismos Constitucionales Autónomos son producto del desarrollo político y de la pluralidad que la sociedad ha venido construyendo con el entramado institucional de los poderes públicos, son la última versión de un acto de la inteligencia humana para consolidar la interacción plural de fuerzas en beneficio de los derechos de una colectividad, en virtud de ser auténticos receptores y procesadores de señalamientos y críticas al desempeño, eficiencia y rendición de cuentas por parte del poder público, ya que el grado de autonomía y efectividad son los parámetros de evaluación. Todo esto, con la finalidad de fomentar la corresponsabilidad ciudadana al ser ésta el censor y garante de su funcionamiento.

Hablar de órganos autónomos en México es remontarnos a la Constitución Política Federal, donde los mismos tienen su origen. Estos

órganos de creación constitucional, gozan de una amplia autonomía e independencia que únicamente se ve limitada por la misma Carta Magna y, en tal virtud, son diferentes a los órganos de origen y tratamiento legal, toda vez que en este segundo caso, es el legislador quien los crea, define su misión, les atribuye sus funciones, define su estructura y fija las reglas generales que deben seguir en el cumplimiento de sus fines como entidades estatales. Las reformas al texto constitucional que han introducido estos órganos no han tomado en consideración ubicarlos en un solo rango y proponer rasgos comunes que los identifiquen en lo esencial, sin embargo, entre lo que ya está es posible señalar lo siguiente:

No dependencia de los poderes:

Al crearse el primer Estado «Moderno», los Estados Unidos de América, con su Constitución, se cumplieron a cabalidad los preceptos del enciclopedismo, la ilustración, la época de las luces y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, según lo sostuvo Alexis de Tocqueville (TOCQUEVILLE, 1990: 372). Ya definido el pacto federal creando el Estado derivado de antiguas colonias, se discutió la forma de organizar al poder soberano para su ejercicio, optando por la idea de Montesquieu, estableciendo los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así, los Estados Unidos de América se consolidaron como un paradigma de Estado moderno, del pacto federal y de la división y equilibrio de los poderes, que tal como ellos lo han llamado es el *check and balances*.

La aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos responde precisamente a una evolución del papel de los poderes en el Estado moderno y que estos organismos se perfilan también como posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. Así, el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Es de advertirse que los órganos constitucionales autónomos se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales.

El análisis de estos órganos nuevos del poder no ha sido suficientemente estudiada, por lo que su designación está aún en el aire y mucho menos sus principios; por lo que llamaremos en estricto sentido, como características a saber: «autonomía, esencialidad, paridad de rango, apoliticidad, inmunidad, transparencia, etc.» Varios (de 20 de marzo de 2002) Reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento a Organismos Constitucionales Autónomos. *Gaceta Parlamentaria*. 965, LVII Legislatura, Segundo Periodo.

Autonomía:

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos del latín *autonomía* y éste del griego. Se han escuchado frecuentemente los términos autonomía política, autonomía jurisdiccional, autogobierno, etc., y no se debe olvidar el sentido etimológico del término capacidad para darse normas, autonomía, como lo ha sostenido Francisco Luis Pacheco Caballero (PACHECO, 1996: 50), es antes que nada autonomía normativa. Así mismo, es un término exquisitamente polisémico, sin embargo, dicho término alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno, poder atribuido a entes no soberanos de emitir normas jurídicas equiparadas a las normas de un ente soberano.

La autonomía de un órgano se debe de ver reflejada en tres aspectos: 1) **Configuración inmediata por la propia Constitución o inmediatez**, esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia, pero sin limitarse simplemente a mencionarlos, sino determinando su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales; 2) **Independencia presupuestaria**, ésta resulta una cuestión de capital importancia para que el órgano tenga verdadera autonomía, la independencia presupuestaria da al organismo libertad para determinar sus necesidades de personal, capacitación y remuneración, deben de gozar de autonomía financiera o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad; 3) **Independencia orgánica**, ésta implica una autonomía en el ejercicio de funciones.

La autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, la desconcentración y la descentralización. Para Borja López-Jurado Escribano:

«la centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos; la desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas, y la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado» (BORJA, 1991: 21-25).

Este principio dicta cómo debe regirse con respecto a su naturaleza jurídica, su presupuesto, y todo aquello que implica la independencia del organismo con respecto a otras entidades, lo que es una de las características preponderantes porque estos órganos se crean para tener independencia de los Poderes del Estado.

A partir de 1980 por ley se crean en México algunas entidades autónomas citadas a continuación:

— Las Universidades a las que la ley otorga ese carácter en el art. 3 constitucional (Reforma publicada el 9 de junio de 1980 en el *DOF*).

- Los Tribunales Agrarios (art. 27 en Reforma publicada en 1992).
- El Banco de México, sustentado en la reforma del art. 28 en 1993.
- El Instituto Federal Electoral, creado con la reforma al art. 41 en 1996.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se modifica el art. 102 en 1999.
- Y la Auditoría Superior de la Federación que inició el 20 de diciembre del año 2000, modificándose el art. 50 Constitucional.

Pero sólo tres de estas entidades autónomas tienen la característica de tener un rango similar al de los tres poderes de gobierno, que son las que estudia Ackerman en su texto *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México* que son: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Auditoría Superior de la Federación.

Inmunidad:

La inmunidad permite que los Órganos Neutros puedan actuar como verdaderos garantes de la transparencia y la vigilancia de los poderes, dándoles garantías a estos Organismos para que judicialmente no puedan ser perseguidos por realizar actividades de control sobre entes que pudieran actuar legalmente en su contra.

No obstante que sí pueden ser enjuiciados sus representantes en señalamientos con respecto a sus responsabilidades como cualquier servidor público, no pueden ser perseguidos políticos al realizar bien su trabajo, para así garantizar el pleno cumplimiento de sus facultades y llevar a cabo sus actividades de la mejor manera posible.

Esencialidad:

Resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles en la medida que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o del buen funcionamiento del modelo de «Estado de Derecho», por lo que son necesarios para el Estado democrático del Derecho contemporáneo. También participan en la dirección política del Estado, incidiendo en la formación de la voluntad estatal, ya sea en la toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate (sin que esto quiera decir que son órganos políticos).

Paridad de rango:

La paridad de rango no es un concepto que se pueda definir con exactitud sino que es más bien una conjunción entre el concepto de igualdad de varias cosas entre sí, o comparación de una cosa con otra, de la misma índole o clase, calidad o categoría que presupone, en el

caso de nuestro estudio, que los organismos públicos autónomos deben de actuar con estricta imparcialidad ya que poseen una paridad de rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.

Estas instituciones derivan justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales, pues tienen una paridad de rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no significa, sin embargo, que las decisiones de los órganos constitucionales autónomos no sean controlables o revisables, como sucede con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en muchos casos revisa que los acuerdos del Instituto Federal Electoral sean constitucionales y se encuentren apegados al principio de legalidad. Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados, sus resoluciones a menos que se trate de órganos límite, son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país.

Apoliticidad:

Es una actitud que se pretende ecuánime, equidistante e imparcial frente a la de los partidos políticos. Hasta se presenta con una aureola de honestidad e integridad. Es hablar de órganos técnicos y no políticos, donde se debe de resaltar la autonomía respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo principalmente (debido a su origen). En estos órganos, los partidos políticos se deben de mantener al margen y dejar que estén integrados por componentes ciudadanos.

Transparencia:

En el caso de México específicamente, como consecuencia de la Reforma Federal en materia de transparencia, de fecha 20 de julio de 2007, se elevó a rango Constitucional la obligación de los órganos federales autónomos, de que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, hacer pública la que posean, así como transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información; no obstante dicha obligación ya existía desde junio de 2002, fecha en que se publicó la «Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública», donde en su numeral 3, fracciones IX y XIV, inciso *d*), ya se contemplaba como sujetos obligados a los Órganos Constitucionales Autónomos.

Después de ver las características de los órganos autónomos, se aprecia que aquéllas pueden estar en menor o mayor grado en las entidades denominadas como autónomas, ya que dependiendo de la institución de la cual se trate, puede ser más o menos autónoma o apolítica que otra, su patrimonio puede ser en menor o mayor grado independiente o propio.

IV. FINES

La finalidad principal de los Organismos Constitucionales Autónomos es controlar y vigilar el funcionamiento correcto de los poderes tradicionales clásicos y acotar la influencia y predominio de los poderes fácticos en los asuntos públicos, ya que éstos intervienen, contaminan, inhiben y en ocasiones paralizan, la toma de decisiones al verse afectados en sus intereses.

Como la creación de todas las estructuras creadas por los seres humanos su origen es multifactorial, y responde a necesidades claramente establecidas en un tiempo y un lugar determinados, pero en la historia más reciente del gobierno y las políticas públicas existen razones específicas que, desde el punto de vista de esta investigación, son relevantes, las cuales son bien establecidas por el investigador Jaime Cárdenas, que publicó una reseña del libro de Jonh M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia. El Caso de México* (enero-abril, año/vol. XLI: 121)

«Hay tres razones: la existencia de múltiples ojos externos sirve para impulsar a los organismos a cumplir su mandato y mantener el apego al interés público; en segundo lugar, la participación de perspectivas diversas y de diferentes actores sociales dentro de un organismo estimula un desempeño dinámico por parte del organismo, ya que cuestiona los patrones burocráticos de estancamiento institucional; y, en tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad del organismo ante los ojos de la población, y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones».

Es importante detenerse en cada una de estas razones; la primera es la vigilancia constante de los Órganos Constitucionales hacia los tres poderes clásicos establecidos propiciando un ambiente laboral y político en el que se sienten más obligados a rendir las mejores cuentas, y cuidarse unos a otros redundando a final de cuentas en beneficio de la ciudadanía. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas tiene como destino único y final al ciudadano y no al poder político, puesto que si bien es cierto que carecen de legitimidad democrática, también es innegable que su creación y justificación jurídica y social se da en la llamada legitimidad de ejercicio, la cual está vinculada directamente a su desempeño autónomo, fundado en su eficacia y eficiencia, porque su lenguaje debe de ser el de los resultados.

Además, estas entidades autónomas deben de conformarse desde la perspectiva plural para que sus respuestas se reflejen en sus resoluciones, impregnándolas así de un ejercicio mucho mas democrático del

poder público, garantizando de esta manera que sus minorías y sectores marginados tengan canales de expresión, representación y respuesta institucional.

En segundo lugar tenemos que entender que el contexto político, social y cultural que permite la creación de estos entes públicos tiene como premisa cardinal, consolidar una cultura más democrática del ejercicio del poder público, donde convergen las diversas expresiones ideológicas, símbolo inequívoco de una voluntad política de ir gradualmente reconquistando para el ciudadano el escrutinio y sanción de la actividad gubernamental. Así pues, la conformación de éstos debe de estar estructurada bajo la perspectiva plural y ciudadana, para que sea garante indiscutible en la representación social, dinamizando y propiciando que diferentes actores sociales (que bajo determinadas circunstancias se articulen para trabajar sinérgicamente a favor de la sociedad) fomenten que no se estancuen las instituciones y crezcan de la mano de la sociedad cuya evolución es, en ocasiones, más rápida que sus autoridades.

Asimismo, es necesario reconocer que la democracia representativa no avizora en el corto plazo una real defensa de los intereses del ciudadano, ya que frecuentemente antepone sus intereses gremiales o de clase en los espacios de representación pública, dejando en ocasiones al colectivo social en un estado de indefensión y desventaja frente a las decisiones del poder político, situándolos como meros espectadores del acontecer oficial. Ante este paradigma, se plantea la participación civil de las personas en los asuntos del poder público no sólo como un sistema de pesos y contrapesos jurídicos entre poderes, sino fundamentalmente como una demanda que replantee una nueva relación de éstos con sus gobernados; puesto que la sociedad legitima por medio de este tipo de Organismos Neutros sus decisiones, al mismo tiempo que se involucra en su funcionamiento interno y conoce la razón de ser de sus acciones.

V. INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO COMO UN ÓRGANO AUTÓNOMO

La posición de los Institutos u Órganos Electorales dentro del sistema Constitucional Mexicano que nos rige, es que sean organismos autónomos, libres e independientes del principio de la división de poderes, es decir, no se les puede encontrar en el sistema tripartita del poder público.

En nuestro medio no tenemos un poder electoral con las mismas atribuciones que el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo mismo se le ha venido denominando como un órgano máximo en la

materia, ya que es capaz de llevar a cabo todo el proceso electoral en la realización de las elecciones estatales.

La autonomía de la que goza el Instituto Electoral Estatal, si bien es cierto que se debe a un régimen federal, también lo es que los Estados y entre ellos Jalisco, tienen su propia Constitución y sus Leyes o Códigos Electorales y se han erigido autoridades electorales estatales, que son propias para los sucesos de esta índole, dándose en la actualidad procesos que son muy competidos por los partidos políticos y que tienen como resultado mayor alternancia, lo que significa que normaliza por la fuerza de su intervención, las relaciones políticas en nuestro país.

Así las cosas, podemos señalar que la autonomía de los órganos electorales y con respecto al encargado de organizar las elecciones, no únicamente debe ser divisorio o alejado de los poderes públicos, sino que las decisiones que se tomen por la mayoría que integra la máxima autoridad electoral, después de haber sido deliberadas, discutidas y razonadas, no pueden ser objetadas por otros poderes públicos.

Ahora bien, no menos importante es destacar que el nombramiento de los consejeros electorales es un asunto que últimamente ha sido cuestionado, sobre todo por la opinión pública del Estado, en el sentido de que dichos nombramientos están confiados a las propuestas de la sociedad, creando una interacción con el cuerpo legislativo de esta entidad; y por ser elegidos por las distintas bancadas partidistas que integran el Congreso del Estado, poniendo en duda la confiabilidad, credibilidad y la imparcialidad del Instituto Electoral Estatal aquí referido, en consecuencia, el principio de autonomía se ve incierto de origen, porque finalmente los consejeros electorales son seleccionados por el Poder Legislativo del Estado, que está compuesto por diputados, los que a su vez fueron electos de las candidaturas propuestas por los partidos políticos, por lo que se deduce que los intereses partidistas se asoman al reparto de los integrantes que conformarán el Consejo General compuesto por un consejero presidente y seis consejeros electorales, que son la máxima autoridad en la materia.

Los organismos públicos de esta naturaleza surgieron de la imperiosa necesidad que los propios ciudadanos tenían de tener confianza, credibilidad y certeza sobre los procesos electorales que se venían realizando, los cuales dependían de los gobiernos, federal y estatal en su caso, y por esta razón poseían una enorme falta de confianza que se reflejaba en los momentos de ejercitar el sufragio. Además, las designaciones deben de hacerse por votaciones mayoritarias de los integrantes de la Cámara de Diputados de dicho poder, es decir, en el ejercicio de una democracia indirecta. Lo anterior sin dejar pasar el hecho de que en el futuro pueda cambiar la forma de la elección de los integrantes como autoridades de los órganos autónomos.

Asimismo, que los consejeros ciudadanos de la máxima autoridad administrativa en la organización de elecciones, deben tener una calidad política en la que se imponga la propia norma, tanto constitucional como la del Código Electoral del Estado, ya que dichos funcionarios se deben a los principios rectores de la función electoral, principalmente a la imparcialidad a la Independencia, certeza y legalidad, así como aquellos que de forma implícita se encuentran en los mismos, como el principio de profesionalismo.

Por otra parte, las propias normas que sustentan la integración del órgano, restringen toda posibilidad de actividad política de sus miembros, pues como ha sido el caso, tanto la Constitución local como el Código, señalan que antes de integrarse como autoridades en la materia electoral, deben de dejar y hasta por un tiempo determinado el desempeño político si así lo venían haciendo. Con ello queda establecido que la influencia en sus decisiones por otros poderes u órganos públicos sea nula y en su caso se ejercite el principio de Independencia frente a otras autoridades, lo que sin lugar a dudas hace que se continúe con la autonomía del órgano electoral.

En este sentido, la libertad del órgano electoral reposa en las múltiples facultades y funciones que se desprenden de la normatividad electoral, teniendo, por ejemplo, en todo o en gran parte facultades administrativas y autónomas de pleno derecho como consensuar y expedir sus reglamentos, así como el financiamiento de los partidos políticos.

En consecuencia, el órgano citado vigila y fiscaliza el manejo económico que se les otorga a los partidos, tanto para sus actividades ordinarias, como para sus actividades de campaña en los procesos electorales; además, la autoridad electoral resuelve administrativamente los recursos existentes (en el caso de Jalisco: el Recurso de Revisión) que se interponen en contra de los actos o resoluciones de dicho órgano.

Igualmente, convoca a elecciones ordinarias para la renovación de los cargos públicos del Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos de los 125 municipios que conforman el Estado, sumándose en su caso los procedimientos de plebiscito, y referéndum; lo que implica por una parte, que la participación ciudadana sea una realidad, y, por la otra, que este órgano autónomo se convierta en un órgano de control constitucional local de todas y cada una de las actividades de los poderes, tanto Ejecutivo como Legislativo, los que mayormente tienden a provocar en el ánimo del ciudadano cuando se considere que existan controversias en las iniciativas de ley o proyectos de gobierno.

Con respecto a la propaganda electoral y las encuestas, éstas deben estar ajustadas a las normas que así lo estipulan y el Instituto Electoral debe velar por su pleno cumplimiento.

En este sentido, la autonomía del órgano que aquí se estudia, abarca desde el suministro de documentos y útiles necesarios e indispensables para el ejercicio de sus funciones y con mayor prestancia en elecciones cuyo desarrollo de labores no únicamente se queda con el material electoral acostumbrado, sino que conforme a la norma, se implementó la llamada «urna electrónica», cuyos resultados fueron un razonable éxito en dos elecciones municipales extraordinarias: Gómez Farias y San Cristóbal de la Barranca. Como órgano autónomo tiene la facultad —por ley— de registrar a candidatos o negar su registro, cuando no cumplan con los requisitos señalados por la norma administrativa ya que desarrolla labores el día de la jornada electoral manteniendo el orden público en elecciones y solicita coadyuvancia tanto al Poder Judicial, Seguridad Pública, Procuraduría del Estado y las intervenciones necesarias de los Fedatarios Públicos, con el fin de salvaguardar los derechos político electorales de los ciudadano. También practica los escrutinios, cómputos finales, calificación de la elección y otorga las diversas constancias a los ganadores de las diferentes contiendas electorales.

Estos campos de acción de la autoridad administrativa en materia electoral, como órgano autónomo, que prevalecen en la actualidad, amerita una profunda reflexión en su contexto general, al obtener una completa autonomía para lograr los objetivos y satisfacer sus necesidades, puesto que se encuentra en juego la credibilidad y eficacia de esta institución para que su aceptación se dé sin cuestionamiento alguno por la ciudadanía.

¿En verdad existe autonomía absoluta en el IEPCEJ?

Si la tiene, pero no es total, ya que debe reconocerse que el sistema político de México, al ser federalista y con respecto a la autonomía de los Órganos estatales, los diluye por una parte y los enriquece por la otra, ya que su injerencia en los asuntos de competencia de los Estados mediante la propia constitución o con la celebración de convenios de coordinación entre los Estados y la federación, afectan dicha autonomía por un lado, pero las cuestiones del presupuesto del financiamiento público a los erarios públicos de los Estados, los enriquece por el otro, como acontece en el caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en la entidad, quien recibe un presupuesto ya estudiado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado para llevar a cabo la función pública que le corresponde, por tanto la autonomía del órgano referido, no es absoluta, sino parcial.

Porque habrá que considerar que, con respecto a su calidad autónoma, es la de la capacidad administrativa del instituto en estudio, ya que para su buen desenvolvimiento requiere tanto de la credibilidad de sus actos y actuaciones como de una organización adecuada, en virtud de

que las elecciones son el resultado de un largo proceso de planeación y organización, pues de lo contrario las fallas o errores repercutirían en los comicios y con ello puede quedar en duda la citada credibilidad en el órgano electoral.

La autonomía del órgano en cuestión no acepta debilidades ni presupuestarias ni de sus funcionarios, porque los requerimientos económicos retardarían y afectarían las tareas propias de la función electoral; y su reflejo ante la ciudadanía sería ineficiente. En relación a los funcionarios, es claro que los cambios temporales de los consejeros electorales quienes han aquilatado un buen grado de conocimiento y experiencia debe ser aprovechado, pero se aconseja su inamovilidad por un único periodo. Sin embargo, también hay que decirlo, dichos cambios son benéficos para la propia Institución cuando alguno o varios de los funcionarios han venido repitiendo su designación (por el Congreso del Estado) para largas temporadas, enquistándose en la autoridad, que lejos de ser oficial es ciudadana.

Otra variable en la que también se ve afectada la autonomía es porque los problemas administrativos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, consiste en que el Poder Legislativo procede a reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones, con el fin de responder a las necesidades políticas inmediatas al partido político dominante, cerrando en gran medida la posibilidad de que sean escuchados los organismos de la sociedad civil.

Sin embargo, es una facultad constitucional del Congreso del Estado el nombramiento de las autoridades que actuarán en el desempeño de sus funciones en los órganos autónomos, como sucede en instituciones como Derechos Humanos o el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado.

Ahora bien, conviene hacer la siguiente reflexión: la Comisión tanto Nacional como Estatal de los Derechos Humanos, es conocida, incluso definida, como un organismo de participación ciudadana y este carácter lo tiene porque protege, vela e interviene en intereses comunes de los seres humanos sin distinguir raza, religión y sexo, sin condicionar edades, sin dejar fuera a los discapacitados y mucho menos cuando cualquiera de éstos son víctimas de la represión, maltrato o violencia en términos generales y en todos sus sentidos por parte de aquellas autoridades ocasionadoras o represivas, quienes por ser gobernantes son actores o ejecutores y se sobrepasan en sus funciones y responsabilidades, rebasando los límites legales del castigo en contra de los individuos o grupos sociales, sospechosos, indiciados, procesados o sentenciados, sometiéndolos a torturas inhumanas que se ejercitan para distintos fines, los cuales no se encuentran normados, y con ello, violentan lo

ordenado y previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tal motivo es y con justa razón un órgano autónomo y de control constitucional, que resuelve a base de recomendaciones ajustadas a los objetivos de redención y respeto con el fin de preservar los derechos humanos.

Sus fines están localizados e implícitos en las distintas normatividades que sustentan su existir, así como reglamentarias tanto a nivel federal como a nivel estatal, y, en el caso de Jalisco, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos tiene los siguientes fines:

a) Investigar, incluso de oficio, cuando se trate de violaciones graves de Derechos Humanos, por razón del número de personas que sea suficiente para su indagatoria ya sea por prácticas que se suponen son violatorias de Derechos Humanos y que éstas sean generalizadas o sistemáticas.

b) Investigar cualquier caso en el que se necesite garantizar el respeto y irrestricto de los derechos humanos, por ello es garante de dichos derechos.

c) Con respecto a los tratados, convenciones o acuerdos del presente tema y en los que México sea parte proponer acciones para su cumplimiento.

d) Se pronuncia en ponderar los patrones de violaciones de los derechos humanos más frecuentes, continuos o consumados con el único fin de suprimir sus prácticas

e) Divulgar, vigilar e impulsar tanto los ordenamientos legales e informes consistentes en la protección pública y privada de derechos humanos así como su enorme labor educativa y la investigación de la materia aquí tratada.

Atributos, funciones y fines implícitos que hacen de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos un órgano autónomo y de control constitucional entre los ciudadanos, los servidores públicos o autoridades administrativas y el Poder Público cuando se hubiesen afectado o violentado sus derechos humanos.

Para nuestro estudio es indispensable hablar de este organismo de derechos humanos, ya que en la actualidad se han pronunciado de forma muy seria los conocedores de la materia para entamar los derechos humanos y la justicia electoral en nuestro sistema, lo que en un análisis de fondo puede resultar muy positivo y factible. Sin embargo, por el momento basta con señalar que el órgano autónomo de la función jurisdiccional a nivel federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es garante de los derechos político electorales del ciudadano, lo que lo convierte en un órgano que defiende los derechos fundamentales electorales y la garantía judicial, la cual es parte esencial de los derechos humanos.

Por todo lo anteriormente manifestado, se aconseja revisar las distintas y variadas jurisprudencias que en torno a ello han orientado a los juzgadores en esta materia y en defensa de los derechos que ahí se señalan, por ejemplo, el derecho a ser votado, el derecho a votar; el aspecto de la conclusión de la suspensión de los derechos político electorales, la libertad de expresión; honra y reputación; derecho de asociación; transparencia; derecho a la información, etcétera. Ello representa todo un avance democrático en el que se consagra la protección de los derechos humanos.

El Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco es también un Órgano Constitucional Autónomo, operativo de gestión y operación, según lo establece la Constitución Política del Estado de Jalisco en sus arts. 4 y 9; así como en la propia Ley de Transparencia en sus numerales 1.º, 36, 37, y del 46 al 51. Sin mayores argumentos que denoten sus finalidades, se citan a continuación tesis jurisprudenciales pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

«INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO. SU CREACIÓN COMO ÓRGANO PÚBLICO AUTÓNOMO ENCARGADO DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA ENTIDAD, ES CONSTITUCIONAL. La característica principal que distingue a los órganos constitucionales autónomos es que atienden necesidades o funciones torales del Estado que no han sido tomadas en cuenta, o bien, que no se ha considerado conveniente que las realicen los poderes tradicionales. En este sentido, si el órgano reformador de la Constitución del Estado de Jalisco decidió crear un órgano público autónomo denominado Instituto de Transparencia e Información Pública (independiente de los tres poderes constituidos) como garante del derecho a la información en la entidad, porque a su juicio, de esa forma se cumple cabal, eficazmente y con mayor transparencia con ese derecho, no se viola disposición alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta, por una parte, que la garantía constitucional del derecho a la información contenida en el art. 60. de la Ley Suprema deja implícitamente a cada una de las entidades federativas su regulación y por ende, el establecimiento de las estructuras necesarias para el adecuado desarrollo de la garantía en comento en el ámbito de su esfera territorial y, por la otra, que conforme a los arts. 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Ju-

dicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: *a)* estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c)* contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, *d)* atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad».

VI. EL RETO HACIA EL FUTURO

En el texto de Ackerman (ACKERMAN, 2007: 289), que se ha mencionado a lo largo de este trabajo, viene una reflexión que se comparte a continuación, y que nos da una idea clara de hacia dónde sería importante que se encaminara, y hacia dónde no sería bueno que llegaran los Organismos Constitucionales Autónomos; comparados con el caso de Estados Unidos, país de origen del autor. A continuación se cita a letra:

«Una vez más vemos que para poder influir plenamente en la rendición de cuentas y el Estado Derecho la fragmentación de autoridad necesita ir más allá de las elecciones formales para involucrar a la sociedad civil (...) La clave es la pluralidad, no la parcialidad. Nuestro estudio demuestra que en aras de rendición de cuentas y el Estado de Derecho, México debe evitar a toda costa la tentación de cambiar hacia un sistema como el que rige en los Estados Unidos, en el que el debate político está altamente restringido y controlado por un número limitado de políticos de élite».

Es importante que se analice que la clave es que dentro de la pluralidad que propician los Organismos Constitucionales Autónomos, se vean verdaderamente involucrados los integrantes de la sociedad civil en la elección de quienes participen en ellas, ya que se puede correr el riesgo de que los actores que participen en estos Organismos no sean más que el reflejo de los mismos grupos de poder infiltrándose en ellos, quitándoles la posibilidad de acotar el poder oligárquico de unos cuantos.

VII. CONCLUSIONES

Primeramente, el estudio objetivo, sistemático y de fondo de los Organismos Constitucionales Autónomos es una asignatura pendiente en las democracias contemporáneas; ya que como hemos visto, se requiere generar una teoría que establezca con claridad y precisión de qué rasgos y características debemos de investir a una entidad para acreditarla como un Órgano Autónomo; así como definir su naturaleza jurídica, atribuciones y competencias, mecanismos de designación de sus titulares y criterios de ratificación.

En segundo termino, el alto desempeño y eficiencia de estos Órganos de relevancia constitucional es directamente proporcional con el grado de autonomía e independencia; en virtud de que se manifiesta en su cometido institucional (aunque a nivel estatal es más visible que en el ámbito federal) un cierto grado de captura por parte de las burocracias políticas oficiales y los poderes fácticos, lo cual limita el objeto para el que fueron creados: ser entes públicos de control y equilibrio constitucional; garantizando de esta forma despartidocrizar el ejercicio del poder público.

Por ultimo, se requiere la asignación de un presupuesto constitucional fijo, como garantía autónoma financiera, la cual tendría que ser en proporción con la partida de egresos anuales del gasto público.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACKERMAN, John M. (2007), *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, México, UNAM.
- BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. (1991), *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.
- PACHECO CABALLERO, F., *Autonomía y Soberanía una consideración histórica*, Madrid, Marcial Pons.
- TENA RAMÍREZ, F. (1997), *Derecho Constitucional Mexicano*, 31.^a ed., México, Porrúa.
- TOCQUEVILLE, A. (1990), *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO

Claudia Verónica OROZCO VALENZUELA
Teresa Magnolia PRECIADO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA JUSTICIA ELECTORAL.—III. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUNALES ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.—IV. LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO.—V. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO (TEPJ).—VI. DEL INSTITUTO PRISCILIANO SÁNCHEZ.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia electoral en México se ha consolidado como una forma para garantizar la democracia, tanto en periodo electoral, como fuera de él.

A partir de la reforma constitucional de 1996, se observó un cambio en cuanto al sistema electoral en México, teniendo entre sus principales características: «El establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial» (OROZCO, S/A: 329), y donde se integraron diversos controles judiciales de la constitucionalidad en materia electoral, base del derecho procesal electoral, tanto a nivel federal como estatal y cuya aplicación corresponde a los tribunales electorales en el país.

La evolución histórica de la justicia electoral ha tenido gran impacto en las leyes de la materia, se distinguen cuatro periodos clave en

su desarrollo y consolidación en México: «de 1917 a 1945; de 1946 a 1976; de 1977 a 1996 y lo que se espera a partir de 2007» (ARREOLA, 2010: 19).

En Jalisco, la justicia electoral encargada al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, como órgano jurisdiccional, ha evolucionado a través del tiempo. Sus antecedentes los encontramos cuando por primera vez se crea el Tribunal Electoral, mediante decreto número 5374, del 30 de agosto de 1948, con la promulgación de la Ley Electoral del Estado de Jalisco por parte del Congreso del Estado, acto en el que se creó el Tribunal Electoral, separando con ello «el aspecto de la contienda administrativa electoral del ámbito estrictamente contencioso» (CASTELLANOS, 2003: 33).

En 1979, con la nueva Ley Electoral del Estado, promulgada mediante decreto número 9980, el Consejo Electoral del Estado se constituía como Tribunal Electoral, órgano que resolvía el recurso de reclamación respecto de la calificación de las elecciones de municipales, sobre la cual determinaba el propio Consejo, convirtiéndose así en juez y parte del proceso.

La evolución democrática del Estado llevó al mejoramiento jurisdiccional, creándose una nueva Ley Electoral del Estado, el 30 de agosto de 1987, mediante decreto número 12817, promulgada por el Congreso del Estado, que contempló al Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo jurisdiccional dotado de autonomía y personalidad jurídica propia, e integrado por cinco magistrados propietarios y dos suplentes.

En julio de 1994, se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, respecto de la materia electoral, aprobándose como consecuencia en agosto del mismo año, mediante decreto número 15428, otra ley electoral, donde quedó constituido el Tribunal Electoral como organismo jurisdiccional, dotado de autonomía y personalidad jurídica propia.

Mediante Decreto 16541, se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Jalisco, donde se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial del Estado, como órgano especializado de control de la legalidad y de pleno derecho en materia de justicia electoral, en la cual se precisó su estructura, integración y competencia en la correspondiente Ley Orgánica.

Hubo nueva reforma por parte del Congreso del Estado en julio de 2001, mediante decreto 19117, a varios artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, respecto a la organización e integración del Tribunal Electoral «dejando de ser bi-instancial, pasando a ser uninstancial, ello

al desaparecer las figuras de la Sala Superior y las Salas de Primera Instancia» (GODOY, 2008: 52), para funcionar como Pleno en los procesos electorales y como Sala Permanente en periodo fuera de proceso.

Como se observa, el camino hacia la democracia es cambiante al igual que sus instituciones. El presente trabajo es sólo una parte del esfuerzo colectivo que se realiza para presentar un bosquejo del sistema electoral en México, analizando para tal efecto las instituciones tanto administrativas como judiciales, de la federación y concretamente en el Estado de Jalisco. Así, el presente ensayo pretende dar un esbozo de lo que es la justicia electoral en el Estado de Jalisco, a partir de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que además de desempeñarse como autoridad jurisdiccional, también ha aceptado su responsabilidad como institución de capacitación e investigación, en beneficio de sus propios funcionarios, de académicos, profesionistas, organizaciones políticas, civiles y de la ciudadanía interesada en coadyuvar al desarrollo y consolidación de la democracia en el país y particularmente en el Estado de Jalisco.

II. LA JUSTICIA ELECTORAL

La justicia es el fin último del Derecho. En materia electoral este tema «ha ocupado buena parte de las discusiones políticas en nuestro país, desde el periodo independiente, hasta hoy día» (ARREOLA, 2010: 13). Así, a través de la justicia electoral, el Estado pretende dar confianza a los ciudadanos respecto de la contienda electoral.

Se entiende entonces que justicia electoral «es una función del Estado (*sic*) a través de la cual se dirimen y solucionan conflictos surgidos con anterioridad, antes, durante o posteriormente a las elecciones, con relación a la renovación de los integrantes de los poderes públicos, como son los poderes legislativos (*sic*) y ejecutivo federal (*sic*) y locales (*sic*)» (ARREOLA, 2010: 16).

Tomando en cuenta que dicho concepto se vincula directamente al derecho electoral, señala el Dr. Covarrubias Dueñas que una aproximación al concepto de justicia electoral podría ser:

«Garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; en la transmisión del poder, en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de los Entes Federados, así como los munícipes en el ejercicio de los Derechos Político Electorales de los Ciudadanos, en el control de la constitucionalidad de la leyes electorales; en la definitividad e inatacabilidad de los actos consentidos durante el proceso electoral y todo ello en la expedición de una justicia a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual está expedito para administrar justicia de manera gratuita en los plazos

y términos que fija la ley tendiendo a que sea completa e imparcial» (COVARRUBIAS, 2008: 256).

Así, dicho autor señala como definición de justicia electoral al «conjunto de normas que regulan las instituciones democráticas, de manera especial, a las denominadas “democracias occidentales”, la integración de los poderes a través del sufragio; la asociación política y diversos derechos políticos; el financiamiento de partidos políticos; respeto al pluralismo político; condiciones equitativas para la contienda electoral y demás aspectos electorales» (COVARRUBIAS, 2008: 256).

A partir de un estudio sobre la justicia electoral en México que realiza Álvaro Arreola Ayala (ARREOLA, 2010: 17 y 18) identifica cinco etapas por las que se ha transitado en la justicia electoral:

a) «Primera etapa: sistema de calificación política (1824 a 1860), caracterizada por la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores y la heterocalificación de la elección del titular del poder ejecutivo;

b) Segunda etapa: surgimiento del Juicio de Amparo (1860 a 1870), donde el poder judicial puede incorporar dicho procedimiento para la resolución de cuestiones sobre los comicios;

c) Tercera etapa: tesis de Ignacio L. Vallarta sobre el Juicio de Amparo (1878 hasta 1976), que señala la improcedencia del amparo para conocer de asuntos electorales y la no participación del poder judicial en cuestiones políticas;

d) Cuarta etapa: incorporación del recurso de reclamación (1977 a 1986), figura que permitió a los partidos políticos inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las decisiones del colegio electoral de la cámara de diputados; y

e) Quinta etapa: tribunales especializados en materia electoral (1987 a 2003), con el nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral que siendo un órgano jurisdiccional tenía carácter administrativo, posteriormente en 1990 el Tribunal Federal Electoral ya era autónomo y en 1996 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se había convertido en “órgano especializado de competencia constitucional y legal”».

Como se ve, es prácticamente a partir de 1977 con la incursión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de reclamación, cuando se inicia el proceso de judicialización de las controversias en materia electoral, que viene a concretarse diez años después con el primer tribunal especializado.

Así, volviendo a la función principal de la justicia electoral se entiende que ésta deberá garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral, velando por el ejercicio libre, autónomo e informado del voto ciudadano, mediante una función jurisdiccional competente, encarga-

da al órgano del Estado que resuelve las controversias en la materia dentro del poder judicial; sin embargo, si bien en todas las entidades federativas se ha optado por la creación de dichos tribunales especializados, éstos no necesariamente pertenecen al poder judicial, como más adelante se expondrá, quedando la incógnita al respecto si garantizan de igual manera un adecuado desarrollo electoral.

III. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUNALES ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La aplicación de la justicia electoral en el ámbito jurisdiccional lleva consigo la obligación de ajustarse a los principios de legalidad, certeza, objetividad y transparencia, entre otros principios de carácter implícito.

En el ámbito de la justicia electoral nacional, se ha transitado de una participación de órganos políticos en la solución de controversias electorales, como era el caso de los colegios electorales, hacia la judicialización de dicha función, primero como tribunal contencioso electoral y luego el tribunal electoral como órgano especializado del poder judicial. «Así, el órgano encargado de la justicia electoral transitó de un híbrido jurisdiccional-administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance» (GONZÁLEZ, 2010: 109 citando a OJESTO, 2006: 261)¹.

Los tribunales «son entes públicos dotados de capacidad jurisdiccional dentro de un determinado ámbito jurídico, según razones de materia, espacio y demás elementos conforme a su creación» (COVARRUBIAS, 2008: 258), los mismos que reúnen a decir del autor, las siguientes características:

- I. Administran justicia mediante su actuación jurisdiccional;
- II. Tienen como fin, garantizar la actuación de las instituciones y funcionarios del Estado, conforme a derecho;
- III. La Jurisdicción es ejercida por el poder judicial, tanto en el ámbito material como en el formal²;
- IV. En cuanto a su jurisdicción, pueden existir tribunales con jurisdicción delegada, como es el caso del tribunal electoral; y
- V. Procesalmente, también «puede haber órganos judiciales, órganos mixtos y órganos parajudiciales» (COVARRUBIAS, 2008: 258).

¹ Véase OJESTO Martínez Porcayo, José Fernando, «Garantismo Judicial, Premisa de la Justicia Electoral Mexicana», en Serrano Magallón, Fernando (coord.), *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 2006.

² Se refiere al ámbito material al concretar la realización objetiva del derecho; mientras que el formal, al establecerse como un órgano imparcial, está predispuesto a funcionar en caso de excitación y en el sistema normativo de actuación.

Para el Dr. Covarrubias Dueñas (2008), tribunal y juzgado son sinónimos, entendiéndolos como la institución pública con personal especializado en determinada materia, que emite fallos jurisdiccionales, unitaria o colegiadamente según la naturaleza del tribunal, y cuya finalidad es permitir que el ciudadano pueda acceder a la justicia del Estado.

En cuanto a los órganos que imparten justicia en materia electoral, éstos pueden ser clasificados de tres formas:

I. La justicia electoral impartida por un ente especializado y autónomo, que resuelve en definitiva (COVARRUBIAS, 2008: 262)³;

II. La justicia electoral impartida a través de un órgano jurisdiccional especializado y autónomo, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional con facultades para revisar cuestiones de constitucionalidad (COVARRUBIAS, 2008: 263)⁴; y

III. La justicia electoral impartida a través del poder judicial (COVARRUBIAS, 2008: 264)⁵.

IV. LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO

Los tribunales electorales como órganos jurisdiccionales tienen entre sus funciones, garantizar la estabilidad del sistema político consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional de 1996, tuvo gran relevancia en el control de la constitucionalidad en materia electoral, ya que incorporó diversas leyes, actos y derechos político electorales de los ciudadanos tanto a nivel federal como estatal, y su principal objetivo en el ámbito electoral fue «el establecimiento de un conjunto de principios y bases a nivel local, así como la consecución para los tribunales estatales de ciertas garantías que le permitieran cumplir con sus funciones con eficacia y eficiencia» (DE LA VEGA, 2010: 98).

Así, se incorporó en el art. 41 constitucional con el fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, la declaración de establecimiento de un sistema de medios de impugnación, que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y que garantice de igual manera la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. Dicha función, de acuerdo al art. 99 del cuerpo de leyes

³ Hace referencia el autor a Costa Rica donde existe un «Tribunal Supremo de Elecciones», así como en Ecuador donde se establece el «Tribunal Supremo Electoral».

⁴ Sobre este tipo señala el Dr. Covarrubias, existen el caso de Honduras, donde se establece el «Tribunal Nacional de Elecciones», mientras que en Panamá, se instaló el «Tribunal Electoral».

⁵ En esta clasificación, encuadra el autor el caso de Brasil donde existen: el «Tribunal Superior Electoral», los «Tribunales Regionales Electorales», los «Jueces Electorales» y las «Juntas Electorales».

citado, estará a cargo del Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en materia electoral.

Por su parte, el art. 116, fracción IV, inciso *c*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la autonomía e independencia de las autoridades para emitir sus resoluciones⁶.

En este sentido señala De la Vega, que dicho artículo es garante de la soberanía de las entidades federativas para organizarse «siempre que se respete la autonomía funcional y la independencia de sus decisiones» (DE LA VEGA, 2010: 99).

Atendiendo a dicha autonomía, en México existen cuatro tipos de tribunales:

- a) Los tribunales electorales estatales;
- b) Los tribunales pertenecientes al Poder Judicial del Estado;
- c) Los tribunales electorales autónomos; y
- d) Las salas especializadas en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado (DE LA VEGA, 2010: 99).

Como ya se había señalado, la tendencia a partir de 1996 fue el control judicial de los procesos electorales mediante la integración de tribunales especializados; sin embargo, dicha reestructura no fue homogénea, la soberanía estatal permitió que cada entidad federativa creara sus tribunales electorales fuera o dentro del poder judicial, de acuerdo con la tipología que señala el Dr. de la Vega. En el primer caso se encuentra el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora; en el segundo, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco; en el tercer caso se encuentra el Tribunal Electoral del Distrito Federal y, finalmente el último se ejemplifica con el caso de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, la cual se declara como Sala Electoral para su actuación y conocimiento de los asuntos de tal naturaleza.

En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), éste debe: «velar por la aplicación de los principios de la constitucionalidad y de la legalidad a los procesos electorales» (COVARRUBIAS, 2008: 274). Además del propio TEPJF, la justicia electoral en México se integra con los propios poderes formales; las autoridades de todos los niveles de gobierno; autoridades electorales locales y federales; la ciudadanía; los partidos políticos; y actores electorales. Dichos órganos cuentan con controles constitucionales concentrados y

⁶ Art. 116 Constitucional, fracción IV, establece, «IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones».

difusos, tanto de tribunales estatales locales respecto de la legalidad y constitucionalidad de sus actos mediante la intervención del TEPJF, así como de este último ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La función judicial que llevan a cabo los tribunales electorales en México, deben estar regidos por diversos principios que establece la Constitución los cuales «sirven como directrices para ajustar sus actos a la norma suprema» (PENAGOS, 2010: 18).

El Dr. Penagos López (PENAGOS, 2010: 19) señala que entre los principios más importantes que establece la Constitución se encuentran: «los de independencia, autonomía, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, definitividad de las etapas electorales, equidad en la contienda y acceso a la tutela judicial efectiva»⁷.

Es importante señalar que, tomando en cuenta el análisis que realiza el Dr. Corona Nakamura en su libro *La Justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, la justicia electoral que se imparte en nuestro país debe estar orientada por una serie de principios, que para su estudio el autor divide en dos grupos:

«a) Directos, que son aquellos que apuntan directamente a los fines o valores que se persiguen o tutelan mediante la asistencia propiamente dicha de esta función especializada de los órganos de gobierno del Estado, esto es, los que guían la actuación del Juez *per se*, y que la doctrina identifica como los principios dirigidos a los órganos aplicadores; y, b) Indirectos, que se refieren a los valores o fines generales que dan estructura y sentido al Derecho Positivo electoral» (CORONA, 2009: 84 y 85).

En este sentido, entre los primeros encontramos: justicia, equidad, igualdad, tutela judicial, imparcialidad, probidad, legalidad, certeza y seguridad jurídica, supremacía constitucional, objetividad jurídica, profesionalismo, excelencia jurisdiccional, independencia jurisdiccional. Sobre los segundos, se menciona: soberanía nacional, democracia, división de poderes, autenticidad, legalidad electoral, autonomía electoral, imparcialidad electoral, certeza, objetividad, transparencia electoral y profesionalismo electoral⁸.

El papel que juega el TEPJF como guardián de dicho principios, llama la atención toda vez que dicha interacción del nivel federal, pareciera una doble jurisdicción en el sistema electoral mexicano.

Para entender esta doble jurisdicción que se observa en la justicia electoral, será importante atender a los principios de autonomía y de supremacía constitucional, aplicados al ámbito local.

⁷ Principios que señala el autor se encuentran incorporados en los arts. 41, 56, 116, fracción IV, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ El Dr. Corona Nakamura realiza un análisis de cada uno de estos principios y valores dentro de su libro *La Justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, de las páginas 85 a la 99.

Por autonomía local se entiende «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades (*sic*) locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (ASTUDILLO, 2006: 6).

Por su parte, el principio de supremacía constitucional se consagra en el art. 133, el cual señala que la Constitución es la ley suprema de toda la Unión, mientras que en el numeral 41 la supremacía local a establecer que las constituciones particulares de los Estados no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Señala el Dr. Corona, citando a Tamayo y Salmorán, que el resultado de dicha supremacía es precisamente el orden jurídico, el cual se encuentra «sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la Constitución» (CORONA, 2009: 53).

La auto organización aparece entonces como una consecuencia de dichos principios, los cuales permiten que cada entidad determine su sistema jurídico; sin embargo ello no implica una desvinculación a nivel federal, lo cual pareciera en todo caso una limitante a su ejercicio y no como «coadyuvante y garante de la unidad del Estado» (ESTUDILLO, 2006: 7).

La atribución que se le ha otorgado al tribunal federal para intervenir efectos de su ulterior consideración sobre los asuntos que tramitan lo tribunales de los Estados, se considera una intromisión a la justicia local, principalmente cuando «el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encuentra que los tribunales estatales desecharon recursos sumariamente, basados en tecnicismos, para “tomar el camino más fácil”, lo cual no es poco común (entrevista con Orozco Henríquez)» (EISENSTADT, 1999: 1025).

Además de lo anterior, la revocaciones sobre los fallos judiciales que se están tomando a nivel federal, han traído como consecuencia poner en evidencia a la justicia local, cuando sus sentencias se basan en legislaciones que no han sido reformadas, por lo que «los legisladores estatales a lo largo del país tendrán que bregar para reformar sus leyes electorales a efecto de que cumplan con los parámetros federales» (entrevista con Olascoaga) (EISENSTADT, 1999: 1033).

V. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO (TEPJEF)

Con la creación de tribunales electorales especializados y su incorporación al poder judicial se inicia una nueva época de justicia constitucional electoral y su defensa en los Estados.

El Dr. Astudillo Reyes (ASTUDILLO, 2006: 17), denomina al sistema de justicia constitucional creado en las entidades federativas como «sistemas periféricos», colocándolos en un tercer orden después del constitucional y del federal en el ejercicio del poder.

Por su parte Manuel Ballbé y Roser Martínez, se inclinan por la doctrina norteamericana de la «soberanía dual» (BALLBÉ, 2003: 25) para explicar esta doble dimensión de la justicia federal, en donde se sostiene «que un sistema federal es aquél construido en base a dos esferas separadas de autoridad —la Federación y los Estados— que se superponen sólo mínimamente cuando es absolutamente necesario» (BALLBÉ, 2003: 28).

Cualquiera de las dos teorías anteriores son factibles para explicar la doble función jurisdiccional que se observa en la justicia electoral, entendiendo que la intervención del sistema federal, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene como objetivo constituirse en un instrumento de evaluación y custodia de la constitucionalidad de las resoluciones emitidas a nivel estatal.

En el caso de Jalisco, el control de la justicia electoral se lleva a cabo mediante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJ EJ), como órgano de defensa constitucional electoral, el cual tiene como objetivo resolver las controversias que se susciten durante los procesos electorales.

Sus antecedentes (como ya se había señalado) surgen a partir de 1948, con su incorporación a la Ley Electoral del mismo año, y respondió entre otras cuestiones al «fortalecimiento a la opinión pública en relación con la validez de los procesos electorales» (RAMOS, 1989: 131). Asimismo, trajo como consecuencia la separación del aspecto administrativo de la contienda electoral al propiamente contencioso. Señala el ministro Ramos Ruiz que «lo anterior sin menoscabo en la conservación del principio de la autocalificación llevado a cabo por la Legislatura (*sic*) Local (*sic*) en cuanto a sus miembros» (RAMOS, 1989: 131).

Posteriormente y atendiendo a los propios cambios democráticos del Estado, se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. En este sentido, la creación de dicho órgano jurisdiccional pretendió la solución «de manera definitiva a las disputas que puedan presentarse entre los partidos políticos, la autoridad electoral y los ciudadanos» (CASTELLANOS, 2006: 51).

Con la evolución democrática en el Estado, surgió la inquietud de crear un órgano especial que se anexara al Poder Judicial, «el cual, si bien goza de plena autonomía por lo que hace a sus decisiones jurisdiccionales y administración interna, está sujeto a las normas de la Ley

Orgánica del Poder Judicial del Estado, regulador de su funcionamiento» (CASTELLANOS, 2006: 51 y 52).

En este orden de ideas, desde su inicio «la labor jurisdiccional juega un papel central, constituye la vía más apropiada para determinar tanto si la legalidad se ha roto, como las medidas para restaurarla y en su caso, las sanciones para los transgresores» (CASTELLANOS, 2006: 52). Actualmente, dicho órgano jurisdiccional tiene gran relevancia en el ámbito institucional jalisciense.

A partir de 1997, surge una nueva época de la evolución histórica del TEPJEF con la modificación, supresión o adición a diversos artículos de la Constitución del Estado, así como a sus diversas disposiciones en materia electoral, cambios publicados en tiempo y forma en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*:

1. Decreto 16541, de fecha 28 de abril de 1997, donde se reformaron artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y cuya principal característica es el establecimiento en el art. 56, del Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial; asimismo, se ordenó la publicación de la nueva Ley Electoral del Estado de Jalisco y realizar las modificaciones que fueran necesarias en la Ley Orgánica del Poder Judicial del mismo Estado.

Las modificaciones donde se constituyó el Tribunal Electoral, lo designaron como órgano especializado de control de la legalidad y de plena jurisdicción, precisando en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco su estructura, integración y competencia.

2. Decreto número 16542, de fecha 28 de abril de 1997, el Congreso del Estado de Jalisco que creó la Ley Electoral del Estado de Jalisco, donde se regulaban los recursos administrativos de aclaración y de revisión; se incorporaba un catálogo de causales de nulidad, tanto para votación recibida en casilla como de elección; se incluyó un apartado especial de medios de impugnación; el Juicio de Inconformidad de conocimiento de las Salas de Primera Instancia; el Recurso de Apelación y Reconsideración, competencia de la Sala Superior.

3. Decreto 16594, de fecha 13 de junio de 1997, que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, donde se nombra al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, dotándolo de autonomía y personalidad jurídica propia; órgano especializado del Poder Judicial del Estado de Jalisco; que es competente para resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales sobre la renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, los ayuntamientos así como en los procesos de plebiscito y referéndum. Quedando establecida su competencia en la Constitución Política del Estado de Jalisco, la ley electoral y su propio reglamento.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el Tribunal Electoral funcionaría con una Sala Superior y dos Salas de Primera Instancia. Los magistrados que integrarían las salas serían electos por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de acuerdo a la propuesta de candidatos que presentaran los grupos parlamentarios y escuchando la opinión de los partidos políticos, instituciones de educación superior, colegios de abogados y demás organizaciones sociales y civiles.

4. Decreto 17369, de fecha 31 de enero de 1998, donde el Congreso del Estado expidió la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

5. Decreto 19117, de fecha 22 de junio de 2001, que reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, cambiando la integración del Tribunal Electoral, creando un Tribunal Uniinstancial y reduciendo a cinco magistrados la integración del Pleno del Tribunal Electoral, con una Sala Permanente integrada por tres magistrados para el periodo «inter proceso».

También se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, derogando los artículos que regulaban el Recurso de Reconsideración, así como la creación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Capacitación Electoral a partir del art. 100 de la ley, integrado por dos magistrados que desarrollan dicha función académica en el periodo no electoral.

6. Decreto 19566, de fecha 17 de agosto del año 2002, el Congreso del Estado reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Jalisco derogándose, entre otras disposiciones, lo referente al Recurso de Reconsideración que era competencia de la Sala Superior.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, se adecúan las disposiciones legales para la integración del Tribunal Electoral y su funcionamiento en Pleno o bien como Sala Permanente, de conformidad con la reforma constitucional, derogando así la Sala de Segunda Instancia o Sala Superior. Como consecuencia de dicha reducción, disminuyeron de igual forma los medios de impugnación, concretamente el Recurso de Reconsideración del que conocía la Sala de Segunda Instancia, quedando sólo para resolver los Juicios de Inconformidad, los Recursos de Apelación y ocasionalmente los de Revisión, disposiciones aún vigentes en el Tribunal Electoral.

7. Decreto 22272, de fecha 27 de julio del año 2008, por el cual el Congreso del Estado expidió el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco que abroga la Ley Electoral y la Ley de Participación Ciudadana, ambas para el Estado de Jalisco; de igual

manera contempla adecuaciones necesarias en relación con la reforma electoral federal del mismo año y estructura su contenido a partir de Libros, Títulos y Capítulos.

El marco jurídico aplicable a la materia electoral en Jalisco, regulado a partir de las disposiciones consagradas en el art. 116 de la Constitución General de la República, son los siguientes ordenamientos:

1. *Constitución Política del Estado de Jalisco:*

A partir de su art. 56, identifica entre las autoridades, al Tribunal Electoral como una de las instancias depositarias del Poder Judicial. Específicamente los arts. 68, 69, 70 y 71, hablan sobre el Tribunal Electoral, su objetivo, competencia, funciones, atribuciones, integración y resoluciones.

2. *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco:*

En sus arts. 2 y 3, se establece cómo se lleva a cabo el ejercicio del Poder Judicial en el Estado, a través de las distintas autoridades que lo conforman, su organización y funcionamiento, entre ellos el Tribunal Electoral.

De los arts. 73 al 84, se observan las disposiciones generales relativas a competencia, integración administrativa, procedimiento y requisitos para nombrar a los magistrados, duración de su cargo, renunciaciones y diligencias, entre otros. Mientras que a partir del art. 85 y hasta el art. 100.O, se encuentra lo relativo a la integración y funcionamiento del TEPJEJ, del Pleno del Tribunal Electoral, de las sesiones, de la Jurisprudencia, de los procedimientos especiales y del Instituto de Investigación y Capacitación.

3. *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco:*

En todos y cada uno de sus apartados, regula la parte procesal de los juicios electorales.

Además de lo anterior, es importante señalar que también se regula en el desempeño y funcionamiento del Tribunal Electoral en la medida de su competencia, las siguientes leyes y reglamentos:

4. *Ley de Fiscalización Superior y Auditoría de Jalisco y sus Municipios;*

5. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco;*

6. *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco;*

7. *Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco;*

8. *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*; y

9. *Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco*.

El Tribunal Electoral está integrado por cinco magistrados. El presidente es electo entre ellos mismos y funcionarán en pleno durante el periodo electoral, siendo sus sesiones públicas.

Concluida la etapa del proceso electoral, el Tribunal Electoral se constituirá en Sala permanente, integrada por tres de sus magistrados. Los dos magistrados restantes se incorporarán a las direcciones del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral.

La propia Ley Orgánica del Poder Judicial establece en el apartado correspondiente al TEPJEJ, el procedimiento por el cual se deben nombrar los magistrados.

La propuesta que se presente al Congreso del Estado deberá estar integrada de conformidad con la opinión de partidos políticos, instituciones de educación superior, colegios de abogados, así como organizaciones sociales y civiles. La lista con candidatos para el cargo de magistrados, que las comisiones de justicia y calificadora de asuntos electorales del legislativo sometan, serán votadas individualmente, necesitando para la designación las dos terceras partes de los diputados presentes.

También se designarán cinco magistrados suplentes para cubrir las ausencias temporales o definitivas.

El nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral será por cuatro años a partir de la protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados, continuando en su función cuatro años más, durante los cuales no podrán ser privados de su empleo, salvo los casos establecidos en la Constitución Política del Estado, en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Al término de su gestión los magistrados electorales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, sino una vez pasado éste serán elegibles sujetándose al procedimiento previsto en esta ley.

En cuanto a las atribuciones del Pleno del Tribunal Electoral, según el art. 88 de la Ley Orgánica son éstas:

«I. Expedir su reglamento interior;

II. Nombrar al secretario general de Acuerdos y a los demás servidores públicos a propuesta del presidente; además, resolver sobre las renunciaciones que presenten;

III. Llamar a los magistrados suplentes a desempeñar funciones, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y en la Ley Electoral del Estado (*sic*);

IV. Conocer de los juicios de inconformidad y recursos de apelación que se promuevan de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Electoral del Estado (*sic*);

V. Vigilar el irrestricto cumplimiento de la ley en el ejercicio de sus funciones;

VI. Celebrar cuando menos, una sesión mensual;

VII. Fijar los mecanismos para sustentar criterios de jurisprudencia obligatoria en la materia, así como conocer las controversias sobre la contradicción de criterios sustentados por las salas;

VIII. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Tribunal Electoral y sus servidores públicos en términos de la fracción XII, del apartado B, del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal;

IX. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Tribunal Electoral ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;

X. Elegir por mayoría de votos, por cédula, en votación secreta y escrutinio público a los tres magistrados que integrarán la Sala Permanente del Tribunal Electoral que fungirá en los recesos de éste;

XI. Elegir a los magistrados director y subdirector del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral;

XII. Solicitar al Consejo Electoral del Estado (*sic*) los documentos necesarios para poder ejercer cabalmente sus funciones;

XIII. Elaborar el dictamen técnico en el que se analice y emita opinión sobre la actuación y el desempeño de los magistrados, siguiendo los requisitos que señala el art. 23 fracción XXVII de la presente ley;

XIV. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Tribunal Electoral, se ajusten a los criterios contemplados en la ley de la materia; y

XV. Las demás que le confiere esta ley»⁹.

Por su parte, una vez concluido el proceso electoral, entra en funciones la Sala Permanente, la cual conocerá de conformidad con el art. 77 de:

«I. Los procedimientos especiales relativos a la solución de conflictos laborales entre el Consejo Electoral del Estado (*sic*) y sus servidores;

II. Cualquier controversia que se suscite durante el tiempo en que no se encuentre instalado en su totalidad el Tribunal Electoral; y

III. Cualquier controversia que se suscite en los procesos extraordinarios, de plebiscito o referéndum, y que no se encuentre instalado el

⁹ Los (*sic*) corresponden a la falta de actualización en la Ley Orgánica del Estado, toda vez que ya no están vigentes la Ley Electoral del Estado y el Consejo Electoral del Estado, siendo el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la ley y autoridad actual.

Tribunal Electoral, salvo que la convocatoria establezca la instalación total del Tribunal».

Desempeño durante el 2009

Como ya se mencionó, las funciones del TEPJEJ se dividen en el Pleno y la Sala Permanente, funcionando la primera durante el periodo de proceso electoral, y la segunda entra en funciones pasado dicho periodo.

De la información obtenida de la propia página del TEPJEJ, se encuentra que estas dos funciones estuvieron presentes durante el 2009 debido al inicio del proceso electoral que se llevó a cabo en Jalisco de mayo a noviembre de ese año, marcándose grandes diferencias en el trabajo jurisdiccional.

Durante el periodo inter proceso del 1 al 26 de enero de 2009, se observa un total de ocho medios de impugnación presentados al TEPJEJ y de los cuales conoció la permanente; durante el periodo electoral se muestra un incremento de 337 medios de impugnación resueltos por el Pleno.

Así, la distribución del total de medios de impugnación, que conoció tanto la Sala permanente como el pleno, se encuentra distribuida de la siguiente manera:

Medios de impugnación conocidos por el TEPJEJ durante el 2009

<i>Medios de impugnación presentados (2009)</i>	<i>Medios de impugnación resueltos por la Sala permanente</i>	<i>Medios de impugnación resueltos por el pleno</i>	<i>Total de medios de impugnación que conoció el TEPJEJ en 2009</i>
Recurso de Apelación (RAP)	7	190	197
Juicios de Inconformidad (JIN)	0	142	142
Recurso de Revisión	0	0	0
Procedimientos Especiales Laborales	0	4	4
Procedimiento de Participación Ciudadana Referéndum	1	0	1
Asuntos Atípicos	0	1	1
TOTAL	8	337	345

Fuente: www.triejal.gob.mx, de 5 de junio de 2010.

Abocándose específicamente al desempeño del TEPJEJ durante el periodo electoral, se puede decir que del total de 142 juicios de inconformidad presentados para la elección de diputados y presidentes municipales, 34 correspondían a los distritos, 92 a los municipios y 16 sobre representación proporcional. Total que se encuentra debidamente resuelto (Información obtenida en www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

Ahora bien, de dichas resoluciones se puede señalar que 78 fueron confirmadas, dos se revocaron, 13 se modificaron, 37 se desecharon, en dos se declaró nula la elección y tres fueron sobreseídas. Si bien el total de dichas resoluciones es de 135, en los datos que proporciona el propio TEPJEJ se señala que esta disparidad se debe a que «en algunas de ellas al impugnarse diversos actos y/o existir acumulación de expedientes, se ha fallado de forma diferenciada dentro de una misma resolución» (Información obtenida en www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

El sentido de la votación del pleno de acuerdo al número de resoluciones fue de 110 por unanimidad y 13 por mayoría, lo cual abarca un total de 123 resoluciones, sin embargo, la diferencia se encuentra al verificar el sentido de la votación del pleno por número de asuntos, obteniendo entonces un total de 142 asuntos (Información obtenida en: www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

La intervención del TEPJF se dio principalmente en los Juicios de Inconformidad, donde del total de 142 juicios, 70 fueron del conocimiento de la Sala Federal mediante la interposición de Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (JDC) o bien mediante Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC); es decir, prácticamente la mitad de los Juicios de Inconformidad fueron revisados a nivel federal para resolver su legalidad mediante estas dos formas de control constitucional.

De los 70 juicios que se interpusieron ante la Sala Regional, sólo en cuatro procedió la revocación de la sentencia emitida por el TEPJEJ, y uno más fue modificado, siendo esto un 7,14 por 100 de los asuntos sobre los cuales tuvo conocimiento.

Sobre los Recursos de Apelación resueltos (190), parecería que existe una discrepancia en cuanto al número de resoluciones por sentido de la resolución, toda vez que de las estadísticas oficiales se advierte que 20 fueron confirmadas; 13 revocadas; ocho se modificaron, 17 fueron desechadas, mientras dos se sobreseyeron, teniendo un total de 57 resoluciones; sin embargo, es importante aclarar que la diferencia en números resulta por la acumulación que sufrieron diversos recursos, lo que llevó a emitir una resolución para dos o más asuntos al mismo tiempo (Información obtenida en www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

El sentido de la votación para los recursos de apelación, de acuerdo al número de resoluciones emitidas, fue de 50 por unanimidad y siete de mayoría (Información obtenida en www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

Durante este proceso sólo se presentó un procedimiento especial laboral, al mismo que fue desechado.

Mención aparte merece el asunto denominado como *atípico*, en virtud de que la pretensión esgrimida por el actor no encuadraba en ninguno de los casos de impugnación señalados por el Código, asunto que fue sobreseído; sin embargo, llama la atención la facultad que ejerce el TEPJEJ al incluir una nueva figura a las ya establecidas por la norma electoral aplicable:

— *Elecciones extraordinarias:*

Como resultado de la anulación del proceso electoral ordinario en los municipios de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, primero por el TEPJEJ y confirmado por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Comisión Legislativa Especial aprobó el 28 de octubre de 2009, el decreto que emite convocatoria para las elecciones extraordinarias en dichos municipios.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPCEJ), aprobó la elección extraordinaria en ambas cabeceras municipales el pasado 13 de diciembre de 2009, donde por primera vez se utilizaron por acuerdo del IPEC un sistema electrónico, consistente en las llamadas «urnas electrónicas».

También por acuerdo de los partidos políticos se determinó acortar los plazos para impugnaciones, por lo cual, concluido el proceso electoral extraordinario y los plazos acordados, no se presentó ante el TEPJEJ juicio alguno.

VI. DEL INSTITUTO PRISCILIANO SÁNCHEZ

Como ya se había mencionado, la reforma a la Ley Electoral del Estado de Jalisco en el 2001, creó, como parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, el *Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE)*, el cual funciona únicamente durante el periodo de interproceso, dedicándose exclusivamente a las actividades académicas, de docencia, investigación, capacitación, difusión y vinculación en materia electoral.

El Instituto de Investigación y Capacitación es un órgano dependiente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco,

de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que desarrolla actividades académicas a nivel de posgrado, mediante la investigación, docencia y difusión de sus productos en beneficio de la sociedad en materia cívico-electoral.

Tiene como objetivo «el estudio, divulgación y fomento de la cultura democrática y la capacitación electoral en todos los niveles, de cuadros susceptibles de ocupar cargos dentro de la estructura electoral del Estado» (LOPJEJ, art. 100.B).

El sustento legal que da vida al Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral se encuentra en el art. 71, Capítulo II, Título sexto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; en los arts. 100.A al 100.O, Título IV, Capítulo X de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como en el Título tercero, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral.

La impartición de posgrados como función docente

Además de los trabajos de capacitación que se desarrollan en el IICE, se observó la necesidad de «capacitar a profesionales del Derecho interesados en la materia electoral, que laboren o hayan laborado en los departamentos jurídicos de partidos políticos, organismos electorales, en el Poder Legislativo o Judicial; con la finalidad de elevar su nivel académico en esta área» (IPS, 2002: 11). Por lo que el 15 de julio de 2002 se suscribió el Convenio de Colaboración entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado y la Secretaría de Educación Jalisco, con el objetivo de ofrecer estudios de posgrado consistentes en la impartición de la Maestría en Derecho Electoral, naciendo, con este acto, el *Instituto «Prisciliano Sánchez» (IPS)*, mediante la obtención el 4 de septiembre de 2003 del Reconocimiento Oficial de Estudio (REVOE) con la clave de Centro de Trabajo 14 MSU 0076H; validez de estudios en Derecho Electoral, Clave 14 OSU 0001P, y al Programa de Estudios de la Maestría en Derecho Electoral la Clave 7 DJ.

Mediante convenio de fecha 17 de enero de 2007, se renovó la autorización al IPS para impartir la Maestría en Derecho Electoral, posgrado que a la fecha cuenta con tres generaciones y una cuarta que dio inicio en agosto de 2010, previo proceso de selección, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Reglamento de Posgrado del IPS, así como en la propia convocatoria.

En marzo del 2009 tras la convocatoria de la Secretaría de Educación Jalisco para la obtención de Reconocimiento Oficial de Estudios de programas de estudio, la Dirección del IPS que recientemente asumía el Dr. Luis Antonio Corona Nakamura, se dio a la tarea de concentrar un grupo académico de doctores en Derecho con el objetivo de elaborar y presentar una propuesta de diseño curricular para el Programa de Doc-

torado en Derecho Electoral (PDDE), esfuerzo que rindió frutos tras la firma del convenio respectivo el 20 de noviembre del año 2009 entre ambas instituciones, donde se otorgó la autorización oficial para iniciar dicho programa de posgrado, el cual alberga la primera generación que dio inicio el pasado 20 de marzo de 2010.

Es importante señalar de igual forma, que el 28 de octubre del 2009, «el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), otorgó al Instituto “Prisciliano Sánchez”, Constancia de Inscripción al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas como escuela de calidad con el número de expediente 2009/11696» (Información obtenida de www.triejal.gob.mx, 5 de junio de 2010).

La importancia de que el IPS ofrezca dichos programas de posgrado se justifica por un lado en la propia evolución del derecho electoral, y segundo, en la necesidad de contar con juristas en esta área dedicados a la generación de conocimiento nuevo en materia político-electoral. Pocas son las instituciones de educación superior, que cuentan con un programa de posgrado como el que ofrece el IPS.

Universidades públicas y privadas de la República mexicana hasta la fecha sólo ofrecen cursos, talleres, seminarios, diplomados y especialidades en materia electoral; sin embargo pocas son las que se han preocupado por tener una oferta educativa de posgrados, tan sólo en maestría en derecho electoral, las que se han aventurado a dicha empresa son: «Universidad Autónoma de España (Durango), Universidad de Xalapa (Veracruz), Universidad Americana de Acapulco (Guerrero), Universidad Durango Santander (Chihuahua), Universidad Autónoma de Sinaloa (Sinaloa) y la Universidad del Valle de Tlaxcala (Tlaxcala)» (IPS, 2009: 4).

También es importante señalar que la consolidación del IPS como Institución de Educación Superior, implica no sólo la impartición de los programas educativos que tiene albergados, sino, además, de una serie de actividades académicas de investigación, difusión y vinculación que le permitan posicionarse como un referente nacional de estudios en materia electoral.

En el camino del fortalecimiento académico, se han dado los primeros pasos para dicho objetivo con la publicación semestral de *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, que edita el IPS a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con el objetivo de reunir una serie de expertos en la materia, que ofrezcan su visión sobre la justicia electoral en México, en el Estado, así como también convertirse en un espacio de difusión de los resultados de la investigación que se realiza tanto en el IPS como en otras IES interesadas en participar en la revista.

Actualmente *Sufragio*, cuenta con cuatro números, cuya distribución es gratuita y es posible acceder a ella mediante la página web del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado Jalisco, donde el público en general puede consultarla.

También es importante señalar que se está trabajando en la consolidación de la revista, mediante su incorporación a diversas bases de datos como lo son, LATIN INDEX, DIALNET, DIF, CLASE, para en su momento contar con los parámetros que establece CONACYT para indexarla como revista de calidad.

No obstante, a pesar de los logros que ha tenido el IPS a lo largo de sus funciones, dos son los principales problemas que enfrenta para consolidarse como una institución de calidad: el primero relacionado directamente con el presupuesto desde la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, al limitar en su art. 100 el costo de las actividades que desarrolle el instituto al 10 por 100 del presupuesto asignado al Tribunal Electoral, y dejando la responsabilidad a la Dirección de procurar los patrocinios necesarios para el desarrollo de sus funciones; lo anterior implica limitar el cumplimiento de los objetivos a los recursos extraordinarios que obtenga el IPS por concepto de matrículas.

El segundo de los problemas se encuentra en la integración del propio instituto, de conformidad con lo establecido en el art. 100.B, éste se integra con un director de Investigación, un director de Capacitación, investigadores, capacitadores y personal administrativo; sin embargo, si bien en la Ley Orgánica sí se establece que los directores se nombrarán entre los magistrados que no formen parte de la Sala permanente, y el personal administrativo será seleccionado entre los servidores públicos que no tengan asignadas tareas en la Sala permanente, no se especifica quiénes y con qué presupuesto se nombrarán a los capacitadores e investigadores del Instituto. Lo cierto es que dichas figuras no existen y a la fecha la maestría trabaja con asesores, quienes a su vez realizan las funciones administrativas del IPS. Por su parte, el Doctorado, siendo un programa completamente de investigación ha tenido que recurrir a la incorporación de docentes invitados de otras instituciones, como es el caso de la Universidad de Guadalajara y la Universidad Nacional Autónoma de México.

VII. CONCLUSIONES

1. La justicia electoral en México, como en el Estado, tiene los mismos retos en esta sociedad cambiante: cumplir con los principios de imparcialidad, objetividad, legalidad y certeza así como de la razón, la exhaustividad y del profesionalismo, que corresponden al ideal sobre el cual debe trabajar todo Tribunal Electoral.

2. El desarrollo y consolidación de un sistema de justicia electoral en las entidades federativas, indudablemente tendrá que ir de la mano, además de los anteriores principios, del respeto y consagración de la soberanía y autonomía estatal, la cual con la integración de tribunales electorales especializados que se ha venido gestando a partir de 1996, inició el control judicial de los procesos electorales.

3. En Jalisco, la evolución que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado ha tenido sin duda es muestra del propio desarrollo de la justicia electoral local en la entidad; los cambios a la justicia electoral se han gestado desde la Constitución y han venido a cambiar en cascada todo el concepto de democracia, las instituciones y los propios procesos en materia electoral, tanto a nivel federal como estatal.

4. En cuanto a la doble jurisdicción que se observa con la intervención del TEPJF, ésta no debe entenderse como una intromisión a la justicia local de la entidad, en todo caso, es solamente un evaluador del proceso judicial estatal, en base a los principios de constitucionalidad y legalidad que toda autoridad judicial debe acatar.

5. La fortaleza del TEPJEJ como autoridad jurisdiccional, ha sido probada durante cada proceso electoral, de acuerdo al número de juicios que fueron revisados y en su caso revocados por la Sala Regional del TEPJF. En las elecciones del 2009, menos de un 10 por 100 de los juicios que conoció dicha Sala federal, fueron revocados o modificados, lo cual es evidencia que se está trabajando en base a los principios constitucionales y en aras de la consolidación de la justicia electoral del Estado.

6. El TEPJEJ ha asumido su responsabilidad como órgano auxiliar en la actualización, capacitación y profesionalización tanto de sus funcionarios como de la ciudadanía en general, al crearse el IPS encargado de la impartición de dos programas de posgrado en materia electoral que fomentan la docencia, investigación y vinculación: la Maestría en Derecho Electoral, y el Doctorado en Derecho Electoral. Sin embargo, los retos aún son grandes. Por un lado, el registro ante ANUIES, la incorporación al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el reconocimiento por CONACYT como Programa Nacional de Calidad, la indexación de *Sufragio*, son asuntos de gestión académica por los que se deberá trabajar en los próximos años; mientras que por otro, la incorporación de un grupo de investigadores tal y como lo marca la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la resolución del problema del financiamiento, son dos temas de política pública que más que resolver el IPS, deberá en todo caso tratarse desde el Congreso del Estado.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

ARREOLA AYALA, Á. (2010), «La justicia electoral en México. Breve recuento histórico», *Temas Selectos de Derecho Electoral*, núm. 5, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- ASTUDILLO REYES, C. (2006), «La Justicia Constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, Información obtenida de internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art1.htm>, el 10 de julio de 2010.
- BALLBÉ, M. *et all.* (2003), *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Barcelona, Ariel Derecho.
- CASTELLANOS MORFÍN, A. (2006), «El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco», *Podium Notarial*, núm. 33, junio, México, Colegio de Notarios de Jalisco.
- CASTELLANOS SÁNCHEZ, F. (2003), *Manual de Procedimientos Electorales para el Estado de Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara.
- CORONA NAKAMURA, L. (2009), *La Justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Universidad de Guadalajara-Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. (2008), *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa.
- (2005), *Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco*, tt. I y II, México, Siglo XXI.
- DE LA VEGA ASMITHA, J. (2010), «Los Tribunales Electorales: Modelos y Tipos. Propuesta del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco», *La Reforma a la Justicia Electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- EISENSTADT, T. (1999), «La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales en México (1988-1997)», en OROZCO HENRÍQUEZ, J. (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, t. III, núm. 14, Serie Doctrina Jurídica, México, TEPJF, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GODOY PELAYO, A. (2008), *La evolución de la justicia electoral en el Estado de Jalisco*, Trabajo de Investigación para obtener el grado de Maestro en Derecho Electoral, IPS, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- GONZÁLEZ ALEGRÍA, M. (2010), «La Justicia Electoral en las Entidades Federativas», *La Reforma a la Justicia Electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INSTITUTO Prisciliano Sánchez, «Documento Ejecutivo del Programa de Doctorado en Derecho Electoral», Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, mayo de 2009.
- «Maestría en Derecho Electoral», Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, julio de 2002.
- MORENO MUÑOZ, A. (2009), «Control Constitucional local a favor de los tribunales estatales electorales», *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, 3.^a época, núm. 3, junio-noviembre, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- NOHLEN, D. (2010), *Sobre democracia electoral. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina*, Información obteni-

- da de <http://gaceta.tribunalelectoral.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/ConferenciaDieterNohlen%5B1%5D.pdf>, el 9 de junio de 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. (2010), *Justicia constitucional electoral y democracia en México*, Información obtenida de http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_007_329.pdf, el 9 de junio de 2010.
- PENAGOS LÓPEZ, P. (2010), «Los principios constitucionales de la justicia electoral estatal», en GONZÁLEZ OROPEZA, M. (coord.), *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas, Memorias de la cuarta mesa redonda*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- PEZA, J. (1999), «Notas sobre la justicia electoral en México», en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, t. III, Serie Doctrina Jurídica, núm. 14, México, TEPJF, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- RAMOS RUIZ, G. (1989), *Evolución del Derecho Electoral de Jalisco*, UNED, México, Gobierno de Jalisco.

Normativa

Constitución Política del Estado de Jalisco.
 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
 Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
 Ley de Fiscalización Superior y Auditoría de Jalisco y sus Municipios.
 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.
 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
 Ley para los Servidores Públicos para el Estado de Jalisco.
 Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
 Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Internet

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TRIEJAL), información obtenida de www.triejel.gob.mx, el día 5 de junio de 2010.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO

Luis Antonio CORONA NAKAMURA
María Elizabeth HERRERA TOVAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO.—III. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN VIGENTES EN EL ESTADO DE JALISCO.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Es de particular interés observar que a través de las diversas etapas por las cuales atravesó el derecho electoral en México y aun en la actual se pueden determinar las etapas históricas que ha vivido el país. Debido a ello la importancia que reviste el estudio de los medios de impugnación en materia electoral en el Estado de Jalisco, siendo éste el segundo Estado en importancia por sus características económicas, políticas y geográficas.

Por medio de impugnación en materia electoral se debe entender de acuerdo a la teoría general del proceso como «los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia» (CASTELLANOS, 2003: 56).

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho.

En materia electoral, la Constitución federal ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad (disponible en www.triejal.gob.mx).

Derivado de la conceptualización que se realiza de los medios de impugnación en la teoría general del proceso, para el derecho electoral la definición de los medios de impugnación electoral se puede definir como las vías legales establecidas a favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico (Derecho subjetivo) para combatir un procedimiento, acto o resolución del Estado ante la autoridad responsable o ante su superior jerárquico o incluso ante una autoridad distinta para que lo revise y, en su caso lo anule, revoque, modifique, confirme u ordene su reposición una vez comprobada su legalidad o ilegalidad (CASTELLANOS, 2003: 55).

Del análisis de esta definición y la de los medios de impugnación que determina el Derecho procesal, encontramos concordancia entre ambas, ya que se determina como un medio de defensa con el que cuenta el gobernado, ciudadano o partido político, respecto de las decisiones, actos de autoridad, resoluciones y demás que hayan sido dictadas por la autoridad, respecto de las cuales estimen la existencia de ilegalidad, deficiencia, error y violaciones procesales con la finalidad de anule, revoque, modifique, confirme u ordene su reposición una vez comprobada su legalidad o ilegalidad.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 41, fracción VI, establece que: «para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del art. 99 de esta Constitución».

En este precepto se establece el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en consecuencia para el estudio de los medios de impugnación se creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el año de 1996, lo cual originó la necesidad de una adecuación normativa; además el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación dando lugar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2002: 3).

Este Sistema impugnativo tiene dos finalidades evidentes: dar seguridad jurídica y estabilidad político-electoral a la sociedad mexicana, garantizando el acatamiento invariable de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales, así como las distintas etapas del procedimiento electoral (GALVÁN, 1999: 207).

Debido a ello, las entidades federativas están facultadas para conocer respecto de la renovación de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo así como de los Ayuntamientos, mediante la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme las bases establecidas por sus Constituciones y leyes de la materia.

II. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE JALISCO

En la Ley Electoral del Estado de Jalisco de 1948, únicamente se disponía el Recurso de Responsabilidad en contra de los integrantes del Tribunal Electoral. Después el 29 de marzo 1979, se publicó la Ley Electoral del Estado de Jalisco, que regulaba los Recursos de Inconformidad, de Protesta, de Queja, de Revocación y de Reclamación. La Ley Electoral del Estado de Jalisco, consignaba como medios de impugnación los Recursos de Aclaración y Revisión, y estableció como requisito de procedibilidad el escrito de protesta para interponer el Recurso de Inconformidad. En la Ley Electoral del Estado de Jalisco, del 26 de agosto de 1994, aparecieron diversos medios de impugnación que fueron los recursos administrativos de Aclaración y Revisión y los recursos jurisdiccionales como el de Inconformidad y de Reconsideración y por primera vez los de carácter laboral denominados procedimientos especiales, en la Ley Electoral del Estado de Jalisco, de fecha 28 de abril de 1997, se establecieron los recursos administrativos, de Aclaración y Revisión y los recursos jurisdiccionales (además de los recursos de Reconsideración y de Apelación) por primera vez en materia electoral, los Procesos especiales de carácter laboral, todos regulados por la Ley Electoral y por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. (CASTELLANOS, 2003: 56-58).

El 28 de abril de 1997, el Congreso del Estado de Jalisco aprobó la Ley Electoral del Estado de Jalisco, en donde se regulaban los recursos administrativos de aclaración y de revisión, se señalaba un catálogo de causales de nulidad para votación recibida en casilla, y causales para que se configurara la nulidad de elección; así como un apartado especial para los medios de impugnación, denominando a la inconformidad como un juicio del cual conocerían las dos Salas de Primera Instancia, integradas con tres magistrados cada una. Se preveía de la misma manera el Recurso de Apelación y el de Reconsideración competencia

de la Sala Superior, la cual estaría integrada por cinco magistrados (disponible en www.triejal.gob.mx).

En 2008, el Congreso del Estado expidió el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el día 5 de agosto del mismo año, en el cual aboga la Ley Electoral del Estado de Jalisco y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco; contempla las adecuaciones pertinentes en relación con la reforma electoral federal del mismo año, estructura de una manera diferente su contenido, realizándolo a partir de Libros, Títulos y Capítulos, contemplando Libros como por ejemplo, la Participación Ciudadana y el Sistema de Medios de Impugnación, entre otros, todos de gran trascendencia (disponible en www.triejal.gob.mx, 10 de junio de 2010).

III. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN VIGENTES EN EL ESTADO DE JALISCO

En el caso concreto del Estado de Jalisco los medios de impugnación se encuentran previstos por la Constitución Política del Estado, que para tal efecto establece en su art. 12, fracción X que: «para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco».

En el Estado, el sistema de medios de impugnación se encuentra previsto por el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en su Libro séptimo, Título primero, Capítulo primero, que determina los criterios de interpretación contenidos en el art. 499 del Código electoral siendo los siguientes:

«1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este Libro, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los criterios sostenidos en materia electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que a juicio del Tribunal Electoral o el Consejo General del Instituto Electoral y de sus órganos desconcentrados resulten procedentes, en defecto de éstos, los principios generales del derecho. 2. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados».

En este sentido el Código en cita pondera, en primer término, la interpretación gramatical, sistemática y la funcional; en segundo se aplicarán los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás órganos.

Es interesante destacar que señala que en defecto de todos lo anteriores, se interpretará conforme a los principios generales de derecho, y resulta importante señalar que en el derecho electoral mexicano son principios explícitos la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales son principios rectores en el ejercicio de la función estatal consistente en la organización de las elecciones federales y locales [arts. 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso *b*) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos]. Asimismo se prevé el establecimiento de un sistema federal y local de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad (CORONA, 2009: 76).

El sistema de medios de impugnación tiene por objeto regular que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios rectores de la materia electoral de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, equidad y objetividad, y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales y demás actos y resoluciones en materia electoral (disponible en www.congresojal.gob.mx, 2010, 10 de junio de 2010).

La clasificación del sistema de medios de impugnación en el Estado se establece a partir de los procesos electorales siendo así que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, existen el Recurso de Aclaración, de Revisión y el Recurso de Apelación durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales (además de los señalados), el Juicio de Inconformidad, y en cualquier tiempo los procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores.

En cuanto a los recursos que integran el sistema de medios de impugnación en el Estado, se tiene en primer término que el Recurso de Revisión se interpone con la finalidad de garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral estatal, distrital o municipal; el Recurso de Apelación y el Juicio de Inconformidad para juzgar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; los Procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores; el Recurso de Revisión corresponde conocer al Consejo General del Instituto Electoral o al Pleno del Tribunal Electoral en el caso y al Tribunal Electoral, los demás medios de impugnación, que serán resueltos en la forma y términos establecidos por el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Reglas comunes aplicables a los medios de impugnación: rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación, con excepción de las reglas particulares señaladas expresamente para cada uno de ellos.

Plazos y términos: son improrrogables; si los plazos están por horas se computarán de momento a momento y si están señalados por días, se considerarán de veinticuatro horas, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral ordinario o extraordinario, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse como tales todos los días a excepción de los sábados, domingos, y los inhábiles en términos de ley. Durante el tiempo que no corresponda a un proceso electoral ordinario o extraordinario, serán horas hábiles las que medien entre las 7h y las 19h horas de los días hábiles.

Los medios de impugnación previstos deberán presentarse dentro de los seis días contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación o se haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado, salvo las excepciones previstas por el Código.

Requisitos para interponer los Medios de Impugnación: deben presentarse por escrito, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, debiendo indicar nombre del actor, domicilio para recibir notificaciones (el cual deberá estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el medio de impugnación), y en su caso a quien en su nombre las pueda oír y recibir, acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería del promovente, señalar la agrupación política, el partido político o coalición que representen, identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable, mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada, así como los preceptos presuntamente violados, el ofrecimiento de las pruebas relacionándolas con los hechos que se pretendan probar, la mención de las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas, acompañar en copia simple tres tantos de la demanda, de las que una será puesta a disposición de los terceros interesados, y firma autógrafa del promovente o huella digital.

Concepto de agravio: se entiende toda lesión o perjuicio que sufre una persona en sus derechos o intereses jurídicos, como consecuencia de la emisión o ejecución de un acto o resolución de autoridad, por indebida aplicación de una norma jurídica o por falta de aplicación de la que rige el caso en particular (CASTELLANOS, 2003: 72).

Concepto de agravio en materia electoral: Galván Rivera afirma que la definición transcrita «no es la acepción que el legislador otorga al requisito formal de expresar agravios en el escrito de impugnación, sino aquella que le reconoce la práctica jurisdiccional electoral y en otras áreas del Derecho procesal se denomina técnicamente conceptos de agravio o conceptos de violación, expresiones que significan no sólo el señalamiento preciso y claro del acto o resolución de autoridad o la parte específica de cualquiera de ambos que lesiona la esfera jurídica del demandante, sino también la cita de los preceptos jurídicos infringidos, ya por falta de aplicación o por haberlos aplicado indebidamente, así como la exteriorización de los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se llega a la conclusión de que efectivamente el acto o resolución impugnado no se ajustó a Derecho, razón por la cual debe ser modificado, revocado o anulado» (CASTELLANOS, 2003:72).

De la Improcedencia: por improcedente se entiende la falta de razón y motivo legal para que sea procedente el medio de impugnación que intente un partido político, coalición o candidato en contra de las resoluciones dictadas por la autoridad electoral.

La improcedencia produce el desechamiento de plano del medio de impugnación que se intente someter a la decisión del órgano jurisdiccional si previamente a su admisión se advierte una causa legal de improcedencia, el sobreseimiento del medio de impugnación, si posteriormente a la admisión de algún medio se hace manifiesto un supuesto legal de improcedencia ya existente con anterioridad pero no advertido, o cuando durante el proceso de resolución sobreviene alguna causal de improcedencia (CASTELLANOS, 2003: 72).

Sobreseimiento: acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate (DE PINA, 1999: 458).

La Improcedencia y Sobreseimiento: son dos formas o medios de terminación anómala de cualquier procedimiento contencioso, toda vez que la terminación normal es la emisión de una resolución de fondo que resuelva el recurso en su integridad. De esta forma, tenemos que, cuando existen situaciones irregularidades, o bien, cuando no fueron debidamente cumplimentados los requerimientos que la propia autoridad hubiera formulado, se puede concluir el trámite sin que se entre al análisis del fondo de los recursos (GARCÍA,1997: 93).

Un medio de impugnación puede ser desechado cuando no se presente por escrito ante la autoridad competente, incumpla cualquiera de los requisitos, esto es, no especifique nombre del actor, agravios, no acompañe tres tantos en copia simple de la demanda, resulte evidente-

mente frívolo a juicio del órgano resolutor, por ser notorio el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello y evidentemente no pueda alcanzar su objeto y cuando no se expresen hechos o agravios, o cuando habiéndose señalado los hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

Los medios de impugnación son improcedentes si se pretende impugnar la no conformidad a la Constitución General de la República o la Política del Estado de Jalisco, se impugnen actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, el acto o resolución se hayan consumado de un modo irreparable, se hayan consentido expresamente (entendiéndose por ello, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento o no se presenten los medios de impugnación dentro de los plazos señalados), el promovente carezca de legitimación, no se hayan agotado las instancias previas establecidas por el Código para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, y que en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una resolución o más de una elección.

El sobreseimiento de los medios de impugnación es procedente cuando el promovente se desiste expresamente, por escrito ratificado ante la autoridad judicial o administrativa que corresponda, o ante notario público en funciones, la autoridad responsable del acto o resolución impugnado, lo modifique o revoque, o que dicho acto ya haya sido juzgado por un órgano jurisdiccional competente, quedando sin materia el medio de impugnación antes de que se dicte resolución o sentencia, una vez que fue admitido el medio de impugnación, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia o como último supuesto el ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos político-electorales.

Parte: en materia procesal, la concepción de parte implica a toda persona física o moral a quien la ley le da la facultad de deducir una acción, oponer una defensa o en general interponer cualquier recurso a favor o en contra de quien va a operarse la actuación que la ley establece (HUBER, 2005:110).

En el procedimiento de los medios de impugnación, son partes: el actor, que será quien estando legitimado lo presente por sí mismo o a través de representante, la autoridad responsable, que será el órgano electoral que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna y el tercero interesado, que será: el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor. Entonces se tiene que es actor quien presente un medio de impugnación, y se tendrá por

compareciente al tercero interesado que presente un escrito, ya sea que lo haga por sí o a través de la persona que lo represente legalmente, siempre y cuando justifique plenamente la legitimación para ello.

Los candidatos, exclusivamente por lo que se refiere a los medios de impugnación procedentes que se encuentran previstos en el Título tercero, (Recurso de Aclaración, de Revisión, de Apelación y Juicio de Inconformidad) podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró.

La legitimación: figura que en ocasiones se puede llegar a confundir con el concepto de capacidad. Se puede decir que la legitimación se basa en un derecho que tiene la persona dentro de su esfera jurídica y por el cual está facultada para ejercitar una acción (legitimación activa) o fungir en un juicio como demandado (legitimación pasiva) (HUBER, 2005: 97).

Personería: para el maestro Eduardo J. Couture significa la «calidad jurídica o atributo inherente a la condición de personero, representante de alguien». Con relación a la figura de la personería, Gómez Lara ha señalado que:

«así se habla de personalidad para designar la aptitud legal de representación jurídica, o la legitimación que esa representación jurídica otorga, cuando en realidad el término personalidad es amplísimo. La personalidad es la suma de todos los atributos jurídicos de una persona, como conjunto de sus derechos y obligaciones. Por estas razones, en vez de usarse la expresión personalidad, queriendo significar legitimación procesal y correcta representación procesal, pensamos que es más acertado el vocablo de personería para significar esta aptitud, repetimos, de representación y, así podríamos expresar, que puede haber falta de personería, pero no falta de personalidad» (CASTELLANOS, 2003: 68).

Presentación de los medios de impugnación: corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, siendo los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado, los miembros de los comités estatales, Distritales, Municipales, o sus equivalentes, quienes deberán acreditar su personería con el nombramiento del cargo que ostenten, otorgado de acuerdo a los estatutos del partido, y los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable.

Como prueba podemos definir todos aquellos actos que las partes realizan en un proceso con la finalidad de obtener un cercioramiento judicial sobre los hechos controvertidos y, de manera extensiva, los medios e instrumentos que las partes emplean para lograr tal cercioramiento o verificación a cargo del juzgador. Dentro de la concepción del concepto de prueba se distinguen dos grandes aspectos: el objeto y la carga de la prueba. Por el primero de ellos debe entenderse aquellos hechos que la ley impone la obligación de acreditarse ante el juzgador, en este caso el objeto de la prueba es precisamente los hechos controvertibles que se someten al análisis del juez dentro del planteamiento general de la *litis*. Por otra parte, la carga de la prueba implica la obligación de las partes de acreditar ante el juzgador los hechos en que se funda su pretensión o su excepción (HUBER, 2005: 113).

El Código Electoral prevé como pruebas las documentales públicas, documentales privadas, técnicas, presuncionales: legal y humana, y la instrumental de actuaciones. Los órganos competentes para resolver, podrán ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnada.

La autoridad que reciba un medio de impugnación en contra de un acto emitido o resolución dictada por ella, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato deberá, por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al órgano competente jerárquicamente superior del Instituto Electoral o al Tribunal Electoral precisando: actor, acto o resolución impugnado, fecha y hora exactas de su recepción, y hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de cuarenta y ocho horas se fije en los estrados respectivos, o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

Cuando el Tribunal Electoral o algún órgano del Instituto Electoral reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al competente para tramitarlo, dentro de los seis días contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación o se haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado.

Los terceros interesados podrán comparecer mediante escrito que deberá de ser presentado ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnado, hacer constar el nombre del tercero interesado, señalar domicilio para recibir notificaciones, acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente, precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las

pretensiones concretas del compareciente, ofrecer y aportar las pruebas, mencionar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieran sido entregadas, y hacer constar la firma autógrafa o huella digital del compareciente.

Se tendrá por interpuesto el escrito a través del cual pretenda comparecer un tercero interesado, si habiéndose presentado ante autoridad incompetente, el escrito se remite a la autoridad competente dentro del plazo legal, esto es, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el art. 506 (deberán presentarse dentro de los seis días contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación o se haya tenido conocimiento del acto o resolución impugnado).

La autoridad responsable de emitir el acto o resolución impugnado deberá remitir al órgano del Instituto Electoral o al Tribunal Electoral el escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y demás documentos que a él se hayan acompañado, la copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado y demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y demás documentación que a ellos se haya acompañado.

En los Juicios de Inconformidad, se remite el expediente completo con todas las actas y las hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta que se hubieren presentado en los términos del citado Código, el informe circunstanciado; y cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

Sustanciación: recibida la documentación, el Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de la siguiente manera:

a) El magistrado presidente del Tribunal Electoral turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos establecidos por el Código, dictando las medidas que estime pertinentes.

b) El magistrado electoral propondrá al Pleno el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación cuando se dé alguno de los supuestos de improcedencia, desechamiento, sobreseimiento o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia.

c) Cuando el promovente incumpla los requisitos necesarios para la interposición, y éstos no se puedan deducir de los elementos que

obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con lo apercibido, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento de la notificación del auto.

d) Si la autoridad obligada a rendir el informe circunstanciado no lo envía dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la medida de apremio, corrección disciplinaria o sanción que deba ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las leyes aplicables.

e) En el proyecto de sentencia del medio de impugnación, el magistrado instructor propondrá al Pleno del Tribunal Electoral tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el art. 531 (posterior a los seis días después de que surta efectos la notificación o de que se tuvo conocimiento del acto, no contener el nombre del tercero interesado, no precisar la razón del interés jurídico y las pretensiones, falta de firma).

f) Cuando el compareciente no acredite la personería, y ésta no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el apercibimiento dentro del plazo de veinticuatro horas contados a partir del momento en que se le notifique el auto.

g) Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por el ordenamiento, se dictará el auto de admisión.

h) Al momento de admitirse el medio de impugnación, se deberá proveer lo necesario sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes.

i) Una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados.

j) Cerrada la instrucción, el magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, y lo someterá a la consideración del Pleno del Tribunal.

Resoluciones o Sentencias: las que pronuncien los órganos competentes del Instituto Electoral o el Tribunal Electoral, se harán constar por escrito y contendrán: la fecha, el lugar y el órgano o Tribunal que la dicta, el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, el

análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y el plazo o término para su cumplimiento.

Al resolver los medios de impugnación establecidos en el Código, el Tribunal Electoral o el órgano del Instituto Electoral suplirán las deficiencias u omisiones en los agravios cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, si se omitieron los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto Electoral o del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

El Tribunal Electoral dictará sus sentencias en sesión pública, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, su reglamento interior de la manera siguiente:

a) Abierta la sesión pública por el presidente del Tribunal Electoral y verificado el quórum legal, se procederá a exponer cada uno de los asuntos listados.

b) Las sentencias se aprobarán por unanimidad o por mayoría de votos.

c) Si el proyecto que se presenta es votado en contra por la mayoría de los magistrados integrantes del Pleno, a propuesta del presidente, se designará a otro magistrado electoral para que actúe como instructor y a partir de que concluya la sesión respectiva, engrose el fallo con las consideraciones y razonamientos jurídicos pertinentes a la brevedad posible.

d) En las sesiones públicas sólo podrán participar y hacer uso de la palabra los magistrados electorales, directamente o a través de uno de sus secretarios, y el secretario general, el cual levantará el acta circunstanciada correspondiente.

Las sentencias que dicte el Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, por lo que en su contra no procederá juicio o recurso alguno, salvo los previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante los procesos electorales, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral podrán notificar sus actos, resoluciones o sentencias en cualquier día y hora, dichos actos surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen y se podrán hacer: personalmente, por lista que se fijará en estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, o por cualquier otro medio de comunicación que se considere idóneo siempre que exista la posibilidad de recabar constancia indubitable de la diligencia, salvo disposición en contrario de las leyes aplicables en la materia.

Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia. Se entenderán personales, sólo aquellas notificaciones que con ese carácter se establezcan en el Código, o en su caso, las que determinen las autoridades administrativas o jurisdiccionales en sus resoluciones.

El partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.

No requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través de:

- a) El periódico oficial de la entidad.
- b) Los diarios o periódicos de circulación local.
- c) Lugares públicos.
- d) La fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral.

Ahora bien, al realizar el análisis respecto de los medios de impugnación, se desprende como un requisito esencial para interponerlos el cumplimiento de los plazos y términos dispuestos por el Código Electoral, el cual en su art. 506 dispone: «los medios de impugnación previstos en este Código deberán presentarse dentro de los seis días contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación o se haya tenido conocimiento del acto impugnado, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento». Este juicio se puede interponer tanto en periodo de proceso electoral como en el periodo no electoral, el caso a tratar es el que corresponde al proceso electoral y exclusivamente en las etapas de resultados y declaraciones de validez de elecciones procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales relativas a las elecciones de gobernador del Estado, diputados, presidente municipal, síndico y regidores, se podrá promover por los partidos políticos o coaliciones, por conducto de sus dirigentes o representantes legales acreditados ante el órgano electoral responsable, y por los candidatos por su propio derecho en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo, las determinaciones sobre la declaración de validez de la elección, la expedición de la constancia de mayoría, o contra la negativa de la expedición de la constancia de mayoría en las elecciones de diputados o regidores y la asignación que realice el Instituto Electoral respecto de la elección de diputados de representación proporcional y de munícipes por el principio de representación proporcional.

La parte actora cuenta con seis días para interponer el Juicio de Inconformidad, y como en todo Juicio existe una contraparte, en ma-

teria electoral se le denomina tercero interesado (parte demandada), y según el Código en su art. 626 determina lo siguiente: «en el caso de que comparezcan terceros interesados, los escritos que presenten deberán de satisfacer los requisitos señalados por el art. 530, y ser presentados dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir del momento que se fije en los estrados la cédula correspondiente, esto significa que la excepción a que se refiere el art. 506, es el plazo que tendrá el tercero interesado (partido político, candidato o coalición ganadora de una elección) para contestar el Juicio de Inconformidad interpuesto en su contra por el partido político, candidato o coalición perdedora a quienes se les otorgan seis días para preparar su demanda y al tercero (quien es el titular de un derecho declarado por la autoridad electoral) se le otorgan solamente cuarenta y ocho horas para hacer valer sus defensas, situación que vulnera en todo momento los principios electorales de justicia, equidad y certeza, puesto que se debe de conceder el mismo plazo a las partes para hacer valer sus derechos».

Si bien es cierto que se ha avanzado en la legislación electoral en lo correspondiente a la aplicación de los medios de impugnación, también es cierto que se debe adecuar o hacer reajustes a la parte procesal adjetiva, puesto que el objetivo de este sistema de medios de impugnación en materia electoral es dar seguridad jurídica y estabilidad político electoral a la sociedad mexicana, garantizando la observancia de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales.

IV. CONCLUSIONES

Primera. Se puede aseverar que los recursos «son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma» (GALVÁN, 1999: 293). En razón de ello, un medio de impugnación en materia electoral es un recurso en sí mismo, y son juicios genuinos a través de los cuales se pretende garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Segunda. En lo correspondiente, es importante que se realicen adecuaciones al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado en lo correspondiente a los medios de impugnación puesto que existe ausencia de reglamentación en relación ante quien deberán de interponerse los medios de impugnación. Se señala que será ante la autoridad responsable; sin embargo no se realiza una precisión, puesto

que en el caso de que la autoridad responsable sea un Consejo municipal o distrital, no se establecen los mecanismos para la clausura, ni los términos o el tratamiento de quien deberá de remitir el escrito.

Tercera. En lo que respecta a los plazos y términos en los que deberán de interponerse los medios de impugnación, particularmente en el caso del Juicio de Inconformidad, el plazo que se otorga al tercero interesado para contestar el escrito de demanda resulta contrario a los principios electorales de justicia, equidad, igualdad y certeza y contraviene además el principio procesal de Igualdad de las partes. Se considera importante su adecuación a efecto de otorgar el mismo plazo a las partes.

Cuarta. Ahora bien, el art. 501, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, establece qué recursos integran el sistema de medios de impugnación en el Estado, y enuncia los siguientes: «El Recurso de Revisión, Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, los medios que sean aplicables para dirimir controversias respecto de los procesos de Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y los Procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores». El artículo determina específicamente los recursos, sin embargo, el art. 572 del citado ordenamiento establece que: «durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este Título, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes: I. El Recurso de Aclaración; II. El Recurso de Revisión; y El Recurso de Apelación».

De lo anterior se desprende que contempla un Recurso de Aclaración y procede su interposición en el periodo comprendido entre dos procesos electorales, es ésta la única característica que determina el Código, siendo omiso en señalar en qué supuestos procede, cómo debe substanciarse, en qué términos y demás supuestos legales. Es necesario que se realice una adecuación al código electoral a efecto de que establezca debidamente los alcances jurídicos de este recurso, en cumplimiento a lo que señala el decreto publicado el 13 de noviembre de 2007, en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece en su exposición de motivos y antecedentes que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto por este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso se observará lo dispuesto por el art. 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (MIRANDA, 2008: 25).

V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- (2002), *Instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CASTELLANOS Sánchez, F. (2003), *Manual de Procedimientos electorales para el Estado de Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades.
- CORONA Nakamura, L. (2009), *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Guadalajara.
- DE PINA Vara, R. (1999), *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa.
- GALVÁN Rivera, F. (2005), *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGrawHill, México.
- HUBER OLEA Y JEAN CONTRÓ, P. (2005), *Derecho contencioso electoral*, México, Porrúa, México.
- MIRANDA CAMARENA, A., «Iniciativa de reforma electoral», *Sufragio, revista especializada en Derecho electoral*, publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, semestral junio-noviembre, año 1, 3.^a época.

Internet

<http://www.triejal.gob.mx>.
<http://www.congresoal.gob.mx>.

Legislación

- (2003), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 9.^a ed., México, McGrawHill.
- (2005), *Constitución Política del Estado de Jalisco*, México, Congreso del Estado de Jalisco.
- (2005), *Ley Electoral del Estado de Jalisco*, México, Congreso del Estado de Jalisco.
- (2010), *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*, México, Congreso del Estado de Jalisco.

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

DELITOS ELECTORALES

(Clientelismo político)

Marcelino ROSALES RODRÍGUEZ
Jaime Benjamín DE LA TORRE DE LA TORRE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CLIENTELISMO POLÍTICO.—III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.—IV. DE LOS DELITOS ELECTORALES.—V. AUTORIDADES ELECTORALES.—VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CULTURA CÍVICA Y TRANSFORMACIÓN DEL CLIENTELISMO POLÍTICO.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de los delitos electorales y la búsqueda de medidas para prevenir su comisión cobran especial interés ahora que se acercan las elecciones federales del año 2012 en nuestro país; las cuales se presume serán muy reñidas, intensas y cerradas, y pondrán a prueba una vez más a las Instituciones, a las autoridades, al nuevo Código y en general a todos los actores electorales involucrados con la democracia mexicana.

La evidencia de actos ilícitos cometidos en comicios electorales en el pasado, aunada a la amenaza del abstencionismo que permanece latente entre la población por el descontento y desánimo generados por la desconfianza vivida en el proceso presidencial del 2006, dejó para algunos dudas del sustento de su legitimidad, y para otros ilegalidad

en el proceso por la sistemática y reiterada comisión de delitos electorales que mancharon el proceso, creando en la población un enorme cúmulo de interrogantes, profundas reflexiones y un sinnúmero de señalamientos entre las partes, poniendo así en riesgo la efectividad de la democracia en el futuro.

Entre otros fenómenos, por su magnitud se destacó el conocido como «clientelismo político» llevado a cabo con la coacción y/o compra de votos por parte de funcionarios públicos utilizando el poder y recursos del Estado.

El presente ensayo tiene como objetivo analizar las diferentes conductas atípicas o ilegales que se comenten antes, durante y posteriormente al proceso electoral, pero en este caso, específicamente y en lo particular la conocida como: «clientelismo político» con la coacción y/o compra de votos.

Este tema no es nuevo para nosotros, pues en México desempeñó un papel preponderante en el desarrollo de la historia electoral del siglo xx y parece que no han desaparecido en nuestros días, por el contrario, parece ser que tiene una gran capacidad de mutación y adecuación a los nuevos tiempos. Sin embargo se ha avanzado en las recientes reformas llevadas a cabo en el derecho electoral mexicano generando una revisión del sistema político, de los partidos y de los principios constitucionales en la materia. Nuestras reglas democráticas se han modificado constantemente con la intención de actualizarlas a los tiempos y a los retos modernos, intentando siempre superar sus debilidades y erradicar los vicios del pasado. Además, la transformación de nuestra cultura democrática y cívica, así como la participación ciudadana cada vez más constante, ha tornado activos más transparentes y confiables en los procesos electorales, pero aún falta mucho por hacer.

Nuestro país, como un Estado moderno inmerso en una globalidad internacional, es exigido cada vez más en la claridad de sus procesos electorales y la consecuente eficacia de la democracia legítima.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que la soberanía nacional reside en el pueblo, el cual puede y debe elegir libremente a sus gobernantes a través de la emisión del voto y determina contundentemente que el sufragio para tener una validez efectiva debe de contar siempre con el total de las características esenciales fundamentales: universalidad, secrecía, personal, directo y por supuesto con absoluta libertad sin intervención ni inducción alguna en su legítimo Derecho político.

Los mexicanos gozamos de un irreducible derecho político dual: por un lado el voto activo de votar por el candidato de preferencia y por el otro, el derecho pasivo de ser votado y contender como candidato.

La democracia además de ser un derecho consagrado en nuestra Carta Magna es un derecho universal tutelado internacionalmente, al cual todo individuo en plenitud legal debe de tener acceso sin ninguna restricción y mucho menos condicionado por motivos de su condición social, política, económica, racial, sexual, religiosa, o cualquier otra, sin más requisitos ni restricciones que los establecidos por las mismas leyes.

Ante tal panorama queda claro que las bases legales en nuestra Constitución están puestas, pero aún está en el aire la respuesta a la pregunta: ¿cómo hacer para que se cumplan puntualmente? Tal vez sea necesario hacer nuevamente una reforma a las leyes electorales, pero en esta ocasión sin perder de vista los principios fundamentales, que en ellas se ratifiquen, tutelen y protejan sin restricciones.

Los primeros pasos ya están dados: durante la última década las elecciones en México se han transformado en un registro cada vez más real de nuestra soberanía y en una forma de evaluar el accionar de la clase política en el poder, dándole continuidad a quienes merecen ser premiados por su buen desempeño como servidores públicos manteniéndolos en el poder y procurando el cambio de aquellos que no cumplieron con las expectativas depositadas en ellos.

Los comicios electores representan el mecanismo más tangible de la democracia, escenificado al momento en el cual el ciudadano analiza y confronta a sus posibles representantes, y los favorece al emitir su voto que invariablemente deberá ser con absoluta libertad.

El avance democrático en México, con la construcción de una mejor cultura cívica y democrática, le ha conferido cada vez más poder al pueblo en la organización, desarrollo y valoración de los resultados de las elecciones, haciéndolas más ciudadanas, competitivas y transparentes; pero sin duda son perfectibles, pues en los últimos comicios se registraron diversas denuncias de coacción y/o compra de votos opacando la democrática legítima, es decir, la verdadera decisión del pueblo.

En este sentido, las antiguas prácticas de «clientelismo político» abierto, evidente y algunas veces descarado que fueron ejercidas por la hegemonía partidista del siglo xx, se matizaron y disfrazaron, pero sin duda aún no desaparecen.

Para lograr la erradicación definitiva de los vicios del pasado es necesario observar el fenómeno jurídico democrático desde las bases constitucionales, su aplicación en los casos específicos, pero también requiere de especialización jurídica, que la norma para cada caso sea conforme a sus propios ámbitos de aplicación: el administrativo, el jurisdiccional y el penal. A cada uno de éstos corresponde un ordena-

miento legal y una institución encargada de velar por su efectiva aplicación (GÓMEZ, 2008: 15); además de seguir impulsando la participación ciudadana que se ha vuelto más activa, apoyando con su presencia los procesos que se han convertido en más transparentes y más confiables, pero aún, ni con estos avances tan significativos, se han podido erradicar conductas ilegales como el «clientelismo político» con la coacción y/o compra del voto por parte de quien se encuentra en el poder, estas conductas ilegales se deben de considerar graves por tener efectos negativos de manera masiva sobre la población, quitándole la libertad de su elección, causando desconfianza en los resultados electorales y el desánimo en el futuro.

II. CLIENTELISMO POLÍTICO

El término «clientelismo político» se utiliza para referirse a las conductas ilegales llevadas a cabo por funcionarios públicos que, desde el poder y con los recursos del gobierno, realizan intercambios de «favores» u otorgamiento de servicios públicos o concesiones a la población bajo la condición de comprometer la intención de su voto en favor de algún candidato o partido al cual pertenecen, ofreciendo premios de diferentes formas incluyendo los económicos y en algunas otras más, y en los peores casos se amenaza, coacciona o condiciona la entrega de recursos o servicios desde el poder público para presionarle, intimidarle y obligarle a emitir el voto en el sentido ordenado.

Las conductas anteriormente descritas son consideradas como delitos electorales debido a que lesionan la legitimidad y libertad de la emisión del voto, además de encontrarse sancionadas en el Código Penal Federal como delitos electorales que se castigan con la imposición de multas y prisión a quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o en la jornada electoral; también a quien obtenga o solicite declaración firmada del elector a cerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, mediante amenaza o promesa de pago o dadiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato; y en especial al funcionario público que obligue a sus subordinados de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato, igualmente a quien condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; quien destine de manera ilegal, fondos, bienes o servicios a su disposición en virtud de su encargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado, o al que proporcione

apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal. Todas estas conductas se engloban en una sola expresión coloquial: «clientelismo político».

Para entender los delitos electorales derivados de la conducta conocida como «clientelismo político», entendido el término como: coacción y/o compra del voto a través de la indebida utilización del poder público, analizaremos lo establecido en el Código Penal Federal como elementos de tipo penal o delitos relacionados con la materia electoral.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS LEGISLACIONES EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales tienen la obligación de vigilar y tutelar que se respete la universalidad, el secreto, la emisión personal y directa, y sobre todo la libertad del sufragio; cualidades obligatorias para garantizar resultados verdaderamente democráticos en los procesos electorales, erradicando el «clientelismo político». Las legislaciones que han regido y regulado históricamente a nuestro sistema electoral, han evolucionado e intentado cada vez más, perfeccionar las normas jurídicas tendentes a proteger los bienes tutelados por el derecho electoral y la Constitución, pero son aún recurrentes las conductas ilícitas «clientelistas» antidemocráticas.

Desde el nacimiento del México independiente han sido muchos los esfuerzos por legislar en contra de las actividades anti-democráticas conocidas ahora como delitos electorales (incluyendo los cometidos por el mismo gobierno en turno) y fue así que desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán en 1814, en su art. 10 surge la primera norma de Derecho Penal Electoral el cual señalaba: «Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa nación».

Posteriormente el presidente López de Santa-Anna, en 1836 expidió la «Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso general y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales», en la que se considera como delito el cohecho y el soborno; en 1886, entró en vigor un Código Penal Federal, el cual sancionaba diversas conductas relacionadas con los procesos electorales y que eran consideradas como delitos, como inscribirse en la lista electoral con nombre o calidad supuestas o inscribirse en dos o más listas, ofrecer o recibir dinero o su equivalente por votar o dejar de hacerlo, y amenazar o intimidar a los electores.

En 1918, se expidió la «Ley para la Elección de los Poderes Federales», de esta manera se destacó por su riqueza en materia de Derecho Penal Electoral, dedicando todo un Capítulo (el undécimo) a las disposiciones penales incluyendo un catálogo delictivo en la materia. Durante la Presidencia de Manuel Ávila Camacho en 1946 se promulgó la «Ley Electoral Federal», la cual incluía un catálogo de conductas ilegales identificadas como «delitos comiciales».

En 1977 se publicó la «Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales» (LOPPE) dejando la tarea de la observación de los delitos electorales a la regulación penal. Posteriormente, en el Código Federal Electoral de 1987, se incluyó un catálogo de delitos electorales y en el año de 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que en materia de delitos electorales se complementaría con el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal incluyendo el título denominado: «Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos».

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la (FEPADE) nació mediante acuerdo del Consejo General del IFE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1994, mediante el cual se encomendó al presidente de dicho Consejo promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de crear una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de subprocurador con plena autonomía (FEPADE, 2003), poco después el Poder Ejecutivo tomó la propuesta y mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio del mismo año, formalizó y legalizó su creación.

IV. DE LOS DELITOS ELECTORALES

El Derecho penal, también llamado derecho criminal o derecho punitivo, es definido como el conjunto de normas jurídicas del Estado, versa sobre el delito y las consecuencias que éste acarrea. En el presente trabajo analizaremos específicamente las conductas ilegales identificadas como delitos relacionados a la materia electoral y en lo particular el «clientelismo».

Los delitos electorales son conductas atípicas descritas en el Título vigésimo cuarto, Capítulo único del Código Penal Federal, identificados como elementos de tipo penal que van en contra, dañan y/o afectan la legítima organización y desarrollo de las elecciones.

Con el desarrollo contemporáneo de la democracia también se perfeccionaron las formas de vulnerarla, y fue necesario entonces que dichas conductas fueran previstas y sancionadas por un ordenamiento

de tipo penal en el cual se consideran como delitos electorales evitando así la creación de leyes criminales especiales.

La evolución de la democracia obliga a la transformación y creación de un sistema electoral capaz de cumplir con todas las exigencias del proceso moderno, garantizando siempre la libertad de la participación justa para todos los actores y la paridad de obligaciones y derechos en todos los sentidos a los competidores; el otorgamiento de recursos, la oferta de oportunidades y el acceso a los medios de comunicación. Cuando el Estado desatiende estos principios rectores, también incurre en la comisión de delitos electorales.

El ejercicio del derecho penal electoral, tal como señala Granados Atlaco, surge en el momento en que se convierte en una necesidad bajo la tutela de los procesos electorales, debido a «la gravedad del bien jurídico protegido» y ante la intolerancia derivada de la «subcultura del fraude» (GRANADOS, 2005: 23).

Al respecto, ya González de la Vega, indicaba: «El Código Penal francés de 1810 refirió tres formas específicas de suplantar la voluntad popular: la violencia misma o coerción, la corrupción y el fraude electoral. Una deducción clara de estos empeños de la humanidad, es que las legislaciones sobre delitos electorales tienen por objeto reprimir los actos que atenten contra el secreto, la universalidad, la obligatoriedad o la individualidad del sujeto, el delincuente electoral» (2005).

En el caso de México, en particular de nuestra democracia moderna, la FEPADE investiga y persigue los delitos electorales federales que, de acuerdo a los valores democráticos que salvaguardan, se pueden agrupar en tres rubros esenciales (GÓMEZ, 2009: 17):

- Las conductas que atentan contra la libertad del sufragio.
- Las conductas que atentan contra la certeza de los resultados.
- Las conductas que afectan la equidad de la contienda.

Siguiendo a Gómez González (GÓMEZ, 2009: 17), dentro de la primera categoría se encuentran «la compra y coacción del voto», entendidas como «aquellas acciones encaminadas a ejercer presión sobre el elector, para forzarlo o inducirlo a votar por algún partido político o candidato». En cuanto a las acciones que cuestionan la certidumbre de los resultados, se enlistan «la alteración de las actas de resultados de la jornada electoral, la introducción o sustracción indebida de boletas electorales en las urnas y la alteración o modificación que busque afectar el padrón electoral» (GÓMEZ, 2009: 17).

«El Derecho penal es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de los delitos, del delincuente y de la pena, por su carácter fragmentado solamente se ocupa del tratamiento penal derivado

de algunas conductas, básicas, típicas y antijurídicas que están dotadas de sanción penal» (*Diccionario Electoral Capel*, 1989: 103).

Cabe destacar que, la tipificación de los delitos electorales implica una continua revisión y adecuación en leyes secundarias, como ha sucedido con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 14 de enero del 2008 en el *DOF*; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyas modificaciones fueron aprobadas el 20 de junio y publicadas por el mismo medio el 1 de julio de 2008 y, desde luego, el Código Penal Federal, particularmente en su Título vigésimo cuarto, que a la fecha no ha sido reformado (GÓMEZ, 2009: 16).

V. AUTORIDADES ELECTORALES

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el órgano jurisdiccional especializado en materias electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales (facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Tiene por finalidad resolver las impugnaciones electorales y la protección de derechos políticos; está regulado por el art. 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales de México, es decir, las relacionadas con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión. Es la máxima autoridad administrativa en materia electoral en los Estados Unidos Mexicanos. Técnicamente es un órgano constitucional autónomo, pues al igual que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, nace directamente de la Constitución Política (fracción V, del art. 41). Atento a esa característica, es autónomo en sus decisiones y cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios creándose el 11 de octubre de 1990.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es una Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República (PGR), con nivel de Subprocuraduría y goza de plena autonomía para conocer de las denuncias e investigar la comisión de delitos electorales.

Es la autoridad encargada de la prevención y persecución de delitos electorales, tutelando el cumplimiento del respeto de los principios democráticos constitucionales.

La (FEPADE) fue creada precisamente con el fin de impulsar la transición democrática, la debida procuración de justicia en lo relativo a los delitos electorales federales y la consolidación de los procesos a través del fortalecimiento de sus instituciones públicas, el equilibrio de poderes y la continua mejoría en la legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales, y se integra como órgano de la Procuraduría General de la República.

Esta fiscalía surge con autonomía técnica, es decir, que está facultada para actuar, integrar y resolver la averiguación previa en materia electoral federal, intervenir en los procesos y juicios de su competencia en forma independiente de las unidades centrales de la Procuraduría, y está formada por una Dirección de Información y Política Criminal, Dirección General Jurídica, Dirección General de Coordinación e Innovación Gubernamental, Dirección de Averiguaciones Previas, y Dirección General de Control de Procesos y Amparo. Todas ellas en materia de delitos electorales.

Con la creación de la FEPADE, el Poder Ejecutivo retomó la propuesta de crear la Fiscalía Especial para conocer de las denuncias de carácter electoral y reformó los arts. 1 y 43, y se adicionaron los arts. 6 y 6.bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) vigente, reitera la autonomía técnica de la Fiscalía en su art. 17.

Los delitos electorales son las conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, pues lesionan y ponen en peligro la función electoral y específicamente el sufragio en cualquiera de sus características.

De acuerdo con lo establecido en el art. 14, párrafos tercero y quinto, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y los arts. 2, 6, 12 y 13 del Reglamento de la misma, la FEPADE conocerá de los delitos electorales y de los delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título vigésimo cuarto, del Libro segundo, del Código Penal Federal.

Como facultades que se otorgan a dicha Fiscalía, están las de ejercer atribuciones en materia de investigación como cualquier otra Agencia del Ministerio Público, en donde la tarea es investigar presuntas violaciones a los Códigos Penales e intentar como fin principal esclarecer la verdad. Para lograr este objetivo cuenta con la información resultante de las indagatorias y pruebas presentadas, del apoyo de las Policías Ministeriales o Investigadoras, de los dictámenes periciales de ciencias forenses y en general de todo aquello que le pueda proporcionar

luz para llegar a lo más cercano de la verdad histórica de los hechos denunciados, porque de acuerdo con nuestra legislación penal vigente la persecución de los delitos es de su exclusiva competencia, por lo que podrá ordenar la detención y, en su caso, la retención de probables responsables en los términos del art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su investigación.

Una vez acumulado el total de los indicios que demuestren lo realmente sucedido, entonces determina a su leal saber y entender, con apego a la ley, la reserva o el no ejercicio de la acción penal, en contra del señalado como presunto responsable, notificando de dicha determinación inmediatamente al ofendido, y en los casos que así lo ameriten presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones consideradas procedentes; como parte también de sus obligaciones deberá de interponer recursos y en su caso intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones de su competencia.

La competencia en materia penal y en razón de fuero a que se refiere el art. 104 Constitucional, en relación con el art. 50, fracción I, incisos *b)* a *f)*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra contenida en los arts. 2 al 5 del Código Penal Federal.

Como lo hemos dicho, en cualquier presunción de delito la averiguación previa se inicia con la denuncia ante la Agencia del Ministerio Público, a la que deberán acompañarse pruebas documentales, técnicas o cualquier otra probanza que se tenga y se estime útil para acreditar los hechos. Si el Ministerio Público de la Federación en sus conclusiones acredita el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado ante los tribunales en materia penal, en donde el juez correspondiente deberá dictar la sentencia, sin embargo, podrá ser apelada en segunda instancia ante el Tribunal Unitario de Circuito.

En lo específico, los delitos electorales en el tema del «clientelismo político», se pueden encontrar en el Código Penal Federal en los supuestos del art. 403 fracción VII al «... solicitar votos a favor de un candidato o de un partido, por pago, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante la campaña y la jornada electoral...». Esta redacción en algunas ocasiones ha sido criticada debido a que para algunos estudiosos del tema, resulta incorrecta la última parte del mismo en la que se habla de la promesa de un candidato por recompensar a aquellos a quienes emitan el voto en su favor, pues señalan que esa es la esencia de las campañas electorales: que el candidato ofrezca lo que puede hacer por el bienestar de esas personas que le escuchan y otorgan el voto, pero siendo más atentos a la intención del artículo, para nosotros no queda duda, que el legislador se refiere a quienes pretenden comprar la intención del voto otorgando un pago antes de ser gobierno; pero sin

duda, de estos pequeños detalles de redacción se valen quienes pretenden alcanzar el poder aun por encima de la ley.

En la fracción XI del mismo art. 403, se señala: «comete delito el que obtenga o solicite declaración firmada del elector a cerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, que mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato; esto, utilizando recursos o el poder...». De igual manera, en esta redacción quienes pretenden pasar por alto la ley aducen que el pueblo mexicano no es un infante y tiene la capacidad de negarse ante tal petición de firmar el compromiso de la intención de su voto, y si así fuese, los ciudadanos sabemos que al momento preciso de emitir nuestro sufragio nos encontramos en privado y no existe manera de que alguien compruebe cuál fue el sentido de nuestro voto.

Con relación a lo anterior, consideramos que si bien es verdad que en México hemos avanzado en el desarrollo de la cultura cívico electoral, también es cierto aceptar que existe un gran número de personas sin educación formal o con los conocimientos que le permitan conocer esto y entenderlo así, sabemos que es una conducta recurrente la de pedir la firma comprometiéndolo el voto de personas que por su condición no se niegan, ni se ponen a pensar las variantes de una negativa porque no las conocen, además de que los mueve más el miedo al castigo por las amenazas y el premio por su obediencia.

En lo particular, en el art. 407 del Código Penal Federal, directamente se atacan las conductas «clientelistas» para castigar al servidor público que desde esa posición:

«obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato; que condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; destine, ilegalmente, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponderle por el delito de peculado; proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal...».

Pretendiendo de esta manera evitar lo que por costumbre se ha venido dando a lo largo de nuestra historia, el que los programas gubernamentales constantemente sean objeto de negociación en ese sentido.

Los ministros de cultos religiosos también pueden incurrir en delito electoral si en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio inducen expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un

candidato o de un partido político a la abstención del ejercicio del derecho al voto, aunque esto es tema de otro tipo de «clientelismo».

En términos generales, las sanciones por la comisión de estos delitos realizados por cualquier persona (no funcionario público), podrá el juez imponer tanto una sanción pecuniaria de diez a cien días de multa equivalente a la percepción neta diaria del inculpado; como privativa de libertad de seis meses a tres años de prisión; en el caso de delitos cometidos por servidores públicos: el juez podrá imponer tanto una sanción pecuniaria de doscientos a cuatrocientos días de multa equivalente a la percepción neta diaria del inculpado; como una privativa de libertad, que puede ser de uno a nueve años de prisión. Como pena accesoria, el juez les podrá imponer la inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo y en los supuestos de cometidos por los ministros de cultos religiosos: se les podrá imponer hasta quinientos días de multa equivalente a la percepción neta diaria del inculpado.

No obstante, a los ministros de cultos religiosos no se les imponen penas privativas de la libertad, señalando al respecto que los delitos electorales cometidos por ministros de culto religioso no los contemplaba la legislación sino hasta el siglo xx, es decir, hasta el año de 1918, con la Ley para la Elección de los Poderes Federales, y es visto que a través del tiempo, el legislador ha dispuesto un tratamiento especial para los ministros de cultos religiosos por su calidad específica, imponiéndoles solamente una sanción pecuniaria, y no privativa de libertad.

Otra característica de las sanciones a los delitos electorales es que la libertad provisional bajo caución, durante la averiguación o durante el proceso penal, cabe en todos los delitos electorales porque en ninguno se incluye el catálogo de los delitos graves contenido en el art. 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, y éstos, aunque el art. 413 del Código Penal Federal cita a quienes preparen o acuerden la comisión de los delitos, no tendrán derecho a la libertad provisional. En realidad esta disposición pugna en lo federal con el art. 20, fracción I Constitucional, porque no se satisface el requisito de que se trate de delitos calificados como graves por el Código Penal Federal.

Como hemos visto, ha sido necesario regular a los delitos electorales y sus sanciones, pues para que exista la democracia, no sólo como forma de gobierno, sino como forma de vida, es necesario contar con los mecanismos legales e institucionales para tutelar la libertad y el secreto del voto, porque ello garantizaría la voluntad del pueblo para elegir a sus representantes con su intención verdaderamente reflejada en los resultados de los comicios, resultando vital educar cívicamente a la población en los valores democráticos, como una forma de prevenir la comisión del delito electoral.

En materia de delitos electorales, la competencia para conocer de las conductas que se adapten a los tipos legales, corresponde a los tribunales penales.

De acuerdo con la división de la función jurisdiccional vigente en nuestro sistema de justicia penal mexicano, los órganos jurisdiccionales facultados para conocer y juzgar delitos electorales, en algunos casos, los Tribunales Penales Federales y en otros los Juzgados del fuero común que dependen del Sistema de Justicia de cada entidad federativa. Cuando se trate de una elección de representantes de la federación, las instancias competentes serán en un primer momento las Agencias del Ministerio Público Federal (FEPADE) dependientes de la Procuraduría General de la República y el juez de Distrito competente por razón de jurisdicción y competencia territorial, y en determinados supuestos, los Tribunales Unitarios y Colegiados, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por su parte, los comicios electorales locales, es decir, para elegir al Ejecutivo de la entidad, diputados locales, presidentes municipales o munícipes; ante la presunción de comisión de un delito, será entonces competente para iniciar las averiguaciones correspondientes la autoridad del Agente del Ministerio Público del orden común dependiente de las Procuradurías de Justicia Estatales; en tanto que los jueces de primera instancia, los menores, los de paz y las Salas Penales serán los competentes.

El procedimiento penal en materia de delitos electorales se registrará por los códigos procedimentales que son aplicables para todo tipo de delitos, es decir, como cualquier otro delito se castigará según su competencia tomándose en cuenta las normas previstas tanto en los Códigos Locales como en el Código Federal de Procedimientos Penales.

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CULTURA CÍVICA Y TRANSFORMACIÓN DEL CLIENTELISMO POLÍTICO

Participación Ciudadana se denomina a la integración de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de los Gobiernos de Municipios, Estados o del País, para que un Gobierno entienda correctamente las necesidades de sus gobernados es importante tender un conducto de comunicación con cada uno de los diferentes grupos sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos, étnicos, raciales, sexuales, laborales, de minorías, etcétera, y de esa manera, poder ofrecerles a cada uno de ellos, en la medida de las posibilidades, los mejores servicios y oportunidades que satisfagan sus necesidades propias y los pares de su entorno social. Esto es posible solamente si los gobiernos de todos los niveles se muestran dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos les quieren transmitir y hacer saber para tener un desarrollo armónico,

seguramente en conjunto y con la visión de todos los miembros de la comunidad. Debe de ser más sencillo encontrar las soluciones a los problemas que aquejan a las comunidades, eso siempre y cuando el gobierno en cuestión esté dispuesto a escuchar y acatar la decisión de quien manda: el pueblo.

De la misma manera resulta sumamente importante que la ciudadanía participe también para construir una democracia verdadera y sea realmente el «Poder del Pueblo» el que decida a quienes quiere como gobernantes y que éstos asuman su responsabilidad otorgada y se conviertan en servidores públicos, es decir, servidores del pueblo, y no como históricamente se han mantenido como los amos y señores del pueblo a quien dejan de servir y luego llegado el momento de renovar los poderes a través de las elecciones le exigen, engañan o sobornan para comprometer el sentido de la emisión de su sufragio y de esa manera mantenerse en el poder como un círculo vicioso.

Tal como se señaló en la introducción del presente documento, otra de las aristas que ha generado un cambio en las prácticas clientelares, entendido el término como coacción o manipulación hacia la tendencia del voto, la participación ciudadana y cultura democrática, ha tenido avances significativos por la revaloración de la democracia, como un activo fundamental en nuestra sociedad, aunque en este sentido también juega un papel importante la creciente desaprobación social ante la clase política en los diferentes niveles y poderes de gobierno, tal como señala Cortés Guardado:

«Los valores políticos han permanecido comparativamente más estables, o presentado variaciones con un sentido diferente; seríamos testigos de una evolución cultural, durante la fase de transición a la democracia, que combina cambio de valores sociales con consolidación de valores democráticos hasta cierto punto. Desde otro punto de vista, se puede sostener que se ha venido dando un proceso de amalgama de tendencias hacia un mayor pluralismo cultural, rápida secularización y más liberalización cultural, combinado con un consenso más o menos estable en relación con valores cívicos propios de un régimen democrático, aunque también con barruntos de decepción y deslegitimación política, junto con desafiación partidista» (CORTÉS, 2010: 87).

Si bien este renovado enfoque de la democracia y del sistema electoral mexicano ha incidido en la disminución de las otras maneras de coaccionar la voluntad popular («carrusel», «urnas embarazadas», «votantes fallecidos pero vivos en el padrón electoral» y un largo etcétera), los partidos han transformado sus mecanismos de manipulación y los han transformado en estrategias electorales mediante el uso de medios de comunicación, la utilización o condicionamiento de programas sociales por votos o el desvío de fondos públicos para cumplir sus propósitos.

Y es que según señaló la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en su informe anual de labores 2009, turnado al Senado de la República, las consignaciones fueron superiores a las registradas en el proceso electoral 2006, cuando se eligió al presidente, senadores y diputados federales.

En el documento, la FEPADE observa un 1.898 indagatorias por delitos electorales atendidas, un 1.359 derivaron en averiguación previa, 395 estaban en trámite y 144 se reingresaron. De igual manera, un 1.247 indagatorias resueltas vía ministerial, 688 resultaron en contra de alrededor de 827 inculpados, lo que representa que 89,84 por 100 de las indagatorias resultaron en sentencias condenatorias. También, en el documento se afirma que de 1.359 averiguaciones previas iniciadas durante 2009, sólo 483 fueron relacionadas con el proceso electoral federal (FEPADE, 2009).

Esta información revela la sofisticación del clientelismo en el siglo XXI, puesto que los operadores electorales de los partidos han dejado de ser exclusivamente para compradores de votos por otras posiciones que cometen ilícitos electorales, como candidatos, ministros de culto, dirigentes y militantes de partido, periodistas y empleados electorales, siendo las esferas vulnerables de la sociedad (ubicadas en zonas marginadas rurales y urbanas) las más atendidas por programas sociales y las más afectadas por las prácticas de clientelismo político.

Por su parte, el Informe Latinobarómetro 2005 indica que México ocupa el primer lugar de Latinoamérica en «clientelismo político» entre dieciocho países de la región. Esta organización afirma: «uno de cada tres mexicanos conoce personalmente a alguien que ha recibido privilegios por ser simpatizante del partido en el gobierno». De igual manera, más de la mitad conoce a alguien que fue presionado o recibió un beneficio a cambio de su voto por algún partido político. El estudio ubica a México muy por encima del promedio regional (29 por 100) en lo que a coerción del voto se refiere. Es por ello, señala, que sólo dos de cada diez mexicanos creen que las elecciones son limpias (LATINOBARÓMETRO, 2005).

Por tanto, resulta de particular interés detenernos en la vulnerabilidad y tergiversación del clientelismo político. Respecto del condicionamiento de la prestación de servicios públicos a la emisión del sufragio a favor de un partido o candidato determinados, Dosamantes Terán señala el vacío en la legislación que aprovechaban los operadores políticos, ya que no se podía perseguir un delito electoral mientras no se condicione la atención y resolución de los asuntos que la gente promueve ante el servidor público, mientras no se intercambie el sentido del voto del ciudadano por el servicio público que está obligado a prestar, ya que «el servidor público puede expresar libre y legalmente su sentir partidista» (DOSAMANTES, 2003: 178).

En la reforma de 1996, fracción II, del COFIPE, se aclaró esta parte de la legislación al señalar que el condicionamiento de la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido o candidato, Dosamantes Terán puntualiza que dicha fracción sólo adicionaba al «ámbito de su competencia», lo que daba por supuesto que cualquier servidor público pudiera prestar servicios públicos o cumplir programas o realizar obras públicas fuera del ámbito de su competencia (DOSAMANTES, 2003: 178-179).

Esta coyuntura legislativa se ha seguido reflejando durante los comicios de la última década. Por ejemplo, Alianza Cívica documentó en un informe de 2003, que el 17 por 100 de los electores sufrieron coacción o compra de su voto por parte de los tres principales partidos. En el caso del programa Oportunidades, la Alianza encontró que tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido Acción Nacional (PAN) ejercieron presiones sobre los votantes en municipios y Estados gobernados por ellos, bajo el chantaje de mantenerlos en el programa.

Dicha asociación civil puntualiza acciones de ambos partidos en Coahuila, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora, Yucatán (en el 93 por 100 de los municipios se condicionó el voto). En el Istmo oaxaqueño documentó acciones similares del Partido Revolucionario Institucional (PRD) (ALIANZA CÍVICA, 2003).

Poco sorprende esta práctica no sólo en México, sino a nivel latinoamericano, donde destaca la evolución de las prácticas clientelares de lo rural o campesino a la de apoyos de programas o beneficios laborales, es decir, en una forma de clientelismo burocrático. En este sentido, para Max Weber (1993), la burocracia representa un baluarte indispensable en la conformación y racionalización que supone la aparición del Estado. La burocracia es considerada la forma más racional de dominación, la más precisa, continua, disciplinada y rigurosa. Según la tipología establecida por este autor para distinguir las formas ideales de dominación y legitimidad, a la legitimidad tradicional corresponde una burocracia patriarcal o estamental, a la carismática una dominación clientelística y a la dominación racional la burocracia moderna (WEBER, 1993, en TORRES, 2006).

Por su parte, en México gran parte de la sociedad estructurada de manera formal está organizada bajo un modelo altamente corporativo y clientelar. Según Ramírez Saiz, el corporativismo «es fundamentalmente una forma de representación e intermediación de intereses grupales» (RAMÍREZ, 2007: 327). En México, el corporativismo ha operado, además, como mecanismo de control de las organizaciones representativas de diversos sectores sociales (campesino, obrero y «popular»); valga

recordar las estrategias del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de afiliación masiva al partido.

Ramírez Saiz señala que el clientelismo es un recurso para adquirir consenso y crear redes de fidelidades por medio de la incentivación o intercambio personal de bienes y servicios; es decir, el intercambio o permuta de beneficios o prebendas por lealtad y apoyo político (MASTROPAOLO, 1984: 274).

Desde los años treinta del siglo pasado, en México, buena parte de las expresiones organizadas de la sociedad han operado con base en reglas, prácticas o arreglos e instituciones corporativas y clientelares. Por su parte, los aparatos y agencias del PRI han sido la contraparte, cuando no los impulsores directos de ellos. Pero asimismo el PAN y el PRD no son ajenos a ambas prácticas, así lo demuestran las relaciones que, desde finales de los años ochenta, mantienen grupos del movimiento popular urbano del PRD, al formar parte de la estructura misma de ese partido y, como facciones de él, al exigir cuotas de poder (cargos internos y designación de sus líderes para contender en procesos electorales) y, asimismo, al ejercer presión para que prevalezcan sus intereses sectoriales.

Estas conductas han sido observadas y señaladas desde hace algunos años atrás cuando en el año 2007, Ramírez Saiz denunciaba de manera similar en los municipios metropolitanos de Guadalajara, en los que el PAN detenta el poder, cómo éste estableció, a mediados de los noventa, relaciones semicorporativas con los comités vecinales y con gremios de vendedores ambulantes y chóferes de taxis, favoreciendo a los que mostraban cercanía ideológica u orgánica con ese partido (RAMÍREZ, 2007: 327).

Llama particularmente la atención el hecho de que estas acciones de clientelismo ejercidas por fuerzas políticas atentan directamente contra la participación ciudadana y la institucionalizada; según Woldenberg, el proceso electoral es:

«la forma de acción política a través de cuyo ejercicio teóricamente se universaliza la participación... frente a la urna, todos los ciudadanos se colocan en el mismo nivel político. Los procesos electorales no se proponen de hecho tan sólo reflejar la realidad social, reproduciendo sus divisiones y desigualdades, tienen la finalidad de trascender esas desigualdades dando vida a lo que llamamos ciudadanía» (WOLDENBERG, 2006: 32).

Dicho de otra manera, al momento de que el ciudadano está dentro de la mampara, sólo frente a la boleta, cada ciudadano se encuentra en igualdad de condiciones frente a sus congéneres, por tanto, la presión ejercida por un delito electoral como el «clientelismo político» pul-

veriza los valores básicos de cualquier principio democrático, como la participación ciudadana, la libertad, la pluralidad y la igualdad, tal como dice Duverger al afirmar que «en el proceso electoral la desventaja de las clases sociales más bajas disminuye en relación con otras formas de participación activa» (DUVERGER, 1990).

Sin duda, el clientelismo político ha evolucionado y se ha transformado a la estrategia electoral, ya que el margen de efectividad iba a la baja, debido a que no era factible determinar si un sujeto votó en el sentido en que se comprometió, por el carácter de secreto del voto (GONZÁLEZ, 2001: 299).

Por otra parte, las personas más susceptibles de ser presionadas para votar suelen ser electores de bajos ingresos, además de que los costos de persuasión cada vez son más altos, por lo que se recurre a programas sociales coordinados por los partidos en el poder, lo que implica corromper o controlar con sus redes clientelares.

Esta situación llevó al clientelismo a dejar las clásicas desventajas con artículos de primera necesidad por el uso y abuso de los programas sociales, el financiamiento de pre-campañas y campañas, el acceso a medios de comunicación y las prerrogativas de los partidos políticos, lo que derivó en la reforma constitucional electoral de 2007 como consecuencia de varios procesos electorales llenos de fallas, a fin de construir un sistema electoral sólido y estable.

Ante ello, como señala Gómez González, la FEPADE realizó una propuesta de reforma penal electoral para «proporcionar a las autoridades encargadas de investigar, perseguir delitos e impartir justicia, los instrumentos jurídicos para combatir toda conducta delictiva que pretenda afectar la organización, desarrollo y resultados de los procesos electorales federales» (GÓMEZ, 2008: 18).

En el caso del clientelismo, la propuesta de la FEPADE gira en torno a castigar a «quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral» (fracción VI, del art. 403). Según Gómez González, en este contexto, la FEPADE plantea suprimir la «dádiva, por ser un concepto muy amplio definido por la Real Academia Española, como una cosa que se da gratuitamente por lo que abarcaría incluso a la denominada propaganda utilitaria, que se encuentra comprendida en los gastos que pueden realizar los partidos políticos durante las campañas electorales, de acuerdo con el COFIPE»; asimismo, se propone incluir en la redacción de esta hipótesis las conductas que se cometan durante los tres días previos a la jornada electoral, periodo que actualmente no se encuentra previsto constituyendo un espacio de impunidad.

Hay que destacar que el clientelismo político no es propiamente un rasgo de exclusión o vulnerabilidad social, pues como se ha visto la evolución y transmutación de dichas prácticas, junto a su persistencia a lo largo del tiempo, implica una profunda crisis del sistema político mexicano que durante años ha perpetuado mecanismos en el poder público, el corporativismo y la burocracia, que otorgan un despliegue de ventajas sociopolíticas y funciones de control, pese a las alternancias partidistas.

VII. CONCLUSIONES

Primera. Se propone una nueva reforma a la ley electoral y como consecuencia al Código Penal Federal, en donde se establezcan reglas más claras y transparentes con relación a los actos electorales y la distribución de recursos a programas públicos, con sanciones más severas a quienes abusen de su poder o posición en el gobierno para cometer ilícitos.

Segunda. Con respecto a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, resulta necesario que se le dote de autonomía absoluta para que pueda de manera libre perseguir los ilícitos sin más limitaciones que pudiera marcarle el hecho de que tal y como se encuentra ahora, aunque se trata de una subprocuraduría importante, sigue siendo parte de la Procuraduría General de la República, que como todos sabemos, es parte del gabinete de la Presidencia de la República, por tanto, le debe sumisión a la figura presidencial al igual que el resto de las Secretarías de Estado Federales. Entonces, si la experiencia de prácticas de clientelismo en México es llevada a cabo con recursos públicos, por los funcionarios públicos que pertenecen a las Secretarías de Estado en favor de los partidos políticos y candidatos del partido al que pertenecen, resulta lógico pensar que la responsabilidad de conocer y castigar estas conductas se tiene que encargar a una dependencia ajena a ese grupo, que cuente con personalidad jurídica independiente, recursos propios y autonomía en todos los sentidos.

Tercera. Aunado a lo anterior, a la aplicación de las sanciones por la comisión de delitos electorales, es necesario implementar campañas cívicas educativas e informativas a la población, para que esté informada y conozca sus derechos como tales y sin regateos los exija a quien eligió.

Cuarta. Dotar de autonomía a una fiscalía que surja de una reforma electoral no resulta descabellada. En el caso mexicano contamos con una experiencia similar y muy relacionada con el tema; para los ojos del mundo y para los de los propios mexicanos, nuestro país nunca fue tan democrático como después de que se ciudadanizó el ár-

bitro electoral (Instituto Federal Electoral) y se le dotó de autonomía extrayéndolo de la subordinación de la Secretaría de Gobernación, confirmando entonces su imparcialidad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CORTÉS GUARDADO, M. (2009), «Valores políticos y comportamiento electoral en Jalisco (2009)», en CORTÉS GUARDADO, M., y GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2010), *El voto en Jalisco. Crisis, elecciones y alternancia*, Jalisco, IEPC.
- Diccionario Electoral Capel*, <http://www.iidh.ed.cr/capel/index.htm>.
- DOSAMANTES TERÁN, J. (2003), *Manual de la jornada y los delitos electorales*, México, Porrúa.
- DUVERGER, M. (1990), *Los partidos políticos*, México, FCE.
- FEPADE, «Informe Anual 2009», sitio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, fecha de consulta: mayo de 2010, en www.pgr.gob.mx/fepade/informe%20de%20actividades.asp.
- «Qué es la FEPADE», sitio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, fecha de consulta: mayo de 2010, en www.pgr.gob.mx/fepade/informe%20de%20actividades.asp.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, A. (2008), «La reforma penal electoral», en *Sufragio, revista especializada en derecho electoral*, núm. 1, vol. 1, 3.^a época, TEPJ, pp. 15-24.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, R. (2005), *Derecho Penal Electoral*, México, Porrúa.
- GRANADOS ATLACO, M. Á. (2005), *Derecho Penal Electoral*, México, Porrúa.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2003), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado*, Presentación de José WOLDENBERG, Introducción y comentarios de Gonzalo MOCTEZUMA BARRAGÁN, México, IFE.
- LATINOBARÓMETRO, «Análisis de resultados en línea», en sitio oficial de la ONG: www.latinobarometro.org, fecha de consulta: mayo de 2010.
- MASTROPAOLO, A., «Muerte y Resurrección del Clientelismo», revista electrónica *Metapolítica*, núm. 44 (diciembre de 2005), sitio <http://www.metapolitica.com.mx/44/index.php>, fecha de consulta: julio de 2010.
- RAMÍREZ SAIZ, J. (2007), «Organizaciones cívicas, democracia y sistema político», en GONZÁLEZ AYERDI, F., y REVELES VÁZQUEZ, F., *Sistema Político Mexicano. Antología de Lecturas*, México, UNAM.
- TORRES BUSTAMANTE, M. (2006), *El fenómeno del clientelismo político. Visión de los funcionalistas y de los marxistas*, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, en www.institut-gouvernance.org, fecha de consulta: mayo de 2010.
- WEBER, M. (1993), *Economía y sociedad*, 10.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- WOLDENBERG, J. (2006), *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Col.
- ALIANZA CÍVICA, documentos de consulta, en www.alianzacivica.org.mx.

Legislación

(2009), *Código Federal De Instituciones Y Procedimientos Electorales*, México, IFE.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se terminó de imprimir en Noviembre del 2010
en los talleres gráficos de Prometeo Editores, S.A. de C.V.
Libertad 1457, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco.
C.P. 44160 Tel. 01 (33) 3826-2726
E-mail: prometeoeditores@prodigy.net.mx
Impreso en México *Printed in Mexico*



La constante evolución social y la búsqueda de la legítima democracia han obligado a una profunda revisión y consecuente actualización del Derecho electoral, de las Instituciones y de los sistemas político-electorales en nuestro país; sus últimos efectos fueron las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo en 2007 y 2008, con las que se dio un paso más de acercamiento a la realidad del México de hoy.

A lo largo del capitulado que comprende esta obra, el lector encontrará un amplio estudio del Derecho Electoral tanto en el ámbito federal, como en el local, específicamente del Estado de Jalisco.

En la primera parte del libro se estudia el Derecho Electoral federal y en la segunda parte se analiza la materia electoral en el ámbito local, por lo que en la primera sección encontraremos temas muy interesantes como la evolución del Derecho Electoral en México, las bases constitucionales del Derecho Electoral mexicano, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la autoridad administrativa electoral federal (IFE), las autoridades electorales jurisdiccionales en México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

En la segunda parte del libro se estudian las bases constitucionales en materia electoral, se hacen precisiones en materia electoral, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, las autoridades electorales administrativas, el órgano constitucional autónomo en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, los medios de impugnación en materia electoral en el Estado y finaliza con un interesante estudio sobre los delitos electorales.

La importancia que reviste la obra radica en que se encuentran temas trascendentes del Derecho Electoral, tanto a nivel federal como local, en el Estado de Jalisco.