
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL: REFORMA
LEGAL PARA SU ADECUADA IMPLANTACIÓN”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

GILBERTO ARELLANO RODRÍGUEZ

ASESOR: DR. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

**A Dios por darme la dicha más grande de mi vida,
a mis padres: Gilberto Arellano Zambrano y Maximina Rodríguez
Martínez.**

**A ti padre, por enseñarme día a día el valor del esfuerzo y dedicación,
por inculcarme la pasión por el estudio y la superación personal.**

**A ti madre por ser simple y sencillamente el pilar de nuestra familia.
Por ser quien con amor día a día
permite que esta familia salga adelante.**

**Por ello, y sabiendo que no existe una forma
de agradecer una vida de sacrificio y esfuerzo, quiero que
sepan que el objetivo logrado también es de ustedes y que la fuerza que me
ayudó a conseguirlo fue su apoyo incondicional.**

**A mi Universidad, a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México
por tantas y tantas cosas que nos ofrece en el ámbito académico, deportivo,
cultural, social, etc. Por ser la Universidad del pueblo, por el pueblo y para
el pueblo.**

**A la Facultad de Derecho, por brindarme la oportunidad de prepararme y
obtener una licenciatura.
Por permitirme conocer y convivir con mis amigos y amigas.**

**A todos y cada uno de los profesores de esta Facultad, por esa tan noble e
ilustre tarea de impartición de la enseñanza.
Por ser quienes con su trabajo, dedicación y brillantes,
han hecho de esta Facultad de Derecho la mejor. Por ello y mucho más,
les brindo un homenaje, sabiendo que mi admiración, respeto y mi ejemplo
a seguir son Ustedes.**

**Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por permitirme
tener contacto con la práctica profesional de mi carrera.
En especial a todos y cada uno de los integrantes de la Ponencia del
Magistrado Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.
Por su apoyo incondicional y por impulsarme a culminar esta
investigación....Gracias.**

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Al Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo por confiar en mí, por creer en mi proyecto de tesis y asesorarme en la misma.

A Usted profesor por ser un gran estudioso del Derecho, que quien con su dedicación y brillantes pone en alto el nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México. Por ser un verdadero catedrático de esta Universidad, que lo da todo por ella, transmitiendo sus conocimientos no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional.

Por ser uno de los hombres que ha trabajado incasablemente por el pueblo mexicano al luchar por que éste tenga instituciones como lo ha sido a lo largo de su historia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pero sobre todo por ser un hombre generoso y bondadoso, convirtiéndose en un excelente ser humano.

Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo ¡POR ESO Y POR MUCHO MÁS, GRACIAS PROFESOR!

Al Licenciado José Oliveros Ruiz, quien siendo uno de los más talentosos colaboradores del Dr. Ojesto, fue un elemento clave, importantísimo y trascendental en esta investigación. Simple y sencillamente esto no hubiera sido posible sin Usted Licenciado, por que con sus atinados comentarios hizo posible este sueño. Por ello mi admiración, mi respeto y mi agradecimiento eterno son para Usted.

Sin duda alguna el culminar mis estudios de Licenciatura encontrándome al Dr. Ojesto y a Usted Licenciado Oliveros, fue cerrar con broche de oro esta etapa de mi vida, por lo que Ustedes son mis dos ejemplos a seguir.

Licenciado José Oliveros Ruiz ¡MIL GRACIAS POR TODO!

ÍNDICE

EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL: REFORMA LEGAL PARA SU ADECUADA IMPLANTACIÓN

I. Introducción

II. CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA IDEA DE EQUIDAD

Independencia de los Estados Unidos de América

Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

El Constituyente de 1917 en México

III. CAPITULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y ASPECTOS GENERALES DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS Y AUTORIDADES FEDERALES EN MATERIA ELECTORAL

Régimen Democrático, Republicano y Federal en México

El Estado Constitucional Democrático de Derecho

Concepto de equidad electoral

Equidad electoral como principio constitucional electoral

Elecciones y Equidad

Derechos político-electorales del ciudadano

Derecho de reunión y asociación política

Derecho de Afiliación

Derecho a votar

Características del sufragio

Derecho de ser votado

Derecho de Petición

Partidos Políticos en México

Definición y fines de los partidos políticos desde el punto de vista legal

Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos

Autoridades Electorales Federales

Instituto Federal Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Autoridad judicial no electoral

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

IV. CAPITULO III: REGLAS PARA UNA MAYOR EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

El tema de las precampañas

Problemas afines a las precampañas

Situación actual en cuanto a su regulación jurídica

El uso de los medios masivos de comunicación

Acceso democrático de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación

Ética, medios de comunicación y elecciones
Financiamiento de partidos políticos. La necesidad de su mayor control
Financiamiento público
Financiamiento privado
Fiscalización
Matrimonio, concubinato y parentesco como posible causa de inelegibilidad
Objetivos y justificación

V. CAPITULO IV: PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

Precampañas
Medios de comunicación
Financiamiento
Fiscalización
Matrimonio, concubinato y parentesco como posible causa de inelegibilidad

VI. CONCLUSIONES

VII. BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

México es hoy por hoy un país inmerso en una plena evolución democrática producto de una larga historia legislativa caracterizada por la lucha constante en busca de una estabilidad, no solo en su contexto político, sino que además, también en lo social, en lo económico y en lo jurídico. Es así que el reclamo de la sociedad mexicana por una mas justa y adecuada gobernabilidad hace necesaria la búsqueda del perfeccionamiento de nuestro sistema electoral.

Consecuentemente la labor legislativa deberá tender hacia la indispensable salvaguarda de los principios constitucionales que en todo momento se deben observar, tanto por autoridades como organizaciones políticas y ciudadanos, entre los que se encuentran: reglamentación de las precampañas, rendición de cuentas y transparencia en los partidos públicos, elecciones libres, auténticas y periódicas, medios de comunicación democráticos, etc. Temas todos estos que viene a formar uno solo: el de la equidad en la contienda electoral.

Bajo esta perspectiva y tomando prestadas aquellas preguntas de la antigüedad en torno al origen del ser humano, para aplicarlas a la materia política, es que nos preguntamos:

1. ¿De donde venimos? Venimos de ser un país en el que la división de poderes era solo una ilusión, por no haber independencia de los poderes Legislativo y Judicial que dependían básicamente del Ejecutivo. De un país donde no había realmente un Estado constitucional democrático de Derecho, en el que había la idea del “gobierno de los hombre y no de las leyes”. Consecuentemente los derechos fundamentales de los hombres y ciudadanos eran violados tajantemente.

Venimos de ser un país que no contaba con elecciones legítimas, donde todos los puestos de elección popular eran ganados por un solo partido, el partido de Estado. Por lo cual las elecciones resultaban ser mero trámite formal para la integración de los órganos del Estado de elección popular. A ese México correspondió un sistema de gobierno y de

representación sin partidos políticos, con autoridades que operaban por encima de la Constitución.

Fuimos una nación sin prensa y sin medios de comunicación electrónicos libres, críticos e independientes, donde solo se revelaba la verdad oficial. Existían medios que no alcanzaba a comprender aún, su papel fundamental en una sociedad democrática.

Por todo lo anterior es que resulta indispensable hacer un análisis de los acontecimientos históricos que han ayudado a forjar al Estado constitucional democrático de derecho para que una vez comprendido éste, se pueda entender por consecuencia, la importancia de la reforma electoral que requiere el país, amén de consolidar nuestro régimen democrático.

Es por ello que en Capítulo I se hace un análisis de la evolución política de la idea de equidad en la Independencia de los Estados Unidos de América, en la Revolución Francesa y en el Constituyente de 1917 en México.

Cabe hacer la aclaración que dicho análisis no pretende ser un mero relato de los acontecimiento meramente históricos. La finalidad del análisis consiste en el estudio de las ideas y principios que estas grandes revoluciones aportaron al mundo, y que permiten comprender hoy día, los principios sobre los que descansa un verdadero régimen democrático y por consecuencia las reglas que deben imperar en unas elecciones para que puedan considerarse democráticas libres y auténticas.

2. ¿Dónde estamos? Sin duda alguna hoy estamos viviendo una mayor democracia en nuestra país. El México que fuimos, políticamente hablando, se fue y no regresará jamás. Es una realidad que han cambiado los Poderes de la Unión y hoy tenemos un Congreso y un Poder Judicial que no dependen del Ejecutivo, hay por ende, una verdadera división de poderes. Tenemos elecciones legítimas y creíbles, operadas por un órgano ciudadano y autónomo; medios de comunicación que no dependen económica y políticamente del gobierno.

Tenemos partidos políticos reales, que integran gobiernos en las entidades y los municipios, que han sido vehículo para una representación plural en todas las instancias legislativas,

locales y federales. Hemos atestiguado la alternancia en el poder Ejecutivo Federal. Nadie puede negar los cambios en el entorno político mexicano.

Sin embargo quedan herencias e inercias de aquel México, por lo que ha llegado la hora de liquidarlas y de erradicarlas. Cuando decimos hoy que la democracia no esta consolidada nos estamos refiriendo a las reminiscencias de las prácticas de aquel sistema del pasado. Nadie puede negar que han surgido nuevos problemas y nuevas exigencias derivado de la naturaleza de la materia electoral que es sumamente dinámica, y que tal sello se lo imprimen las prácticas partidistas que día a día realizan en su lucha permanente por el poder.

Por tal motivo en el Capítulo II se hace un estudio de todos aquellos conceptos que nos permiten comprender las reglas que deben imperar en una contienda electoral para poderlas considerar como democráticas y equitativas. Así mismo, como complemento a lo anterior, se hace el estudio de los principios jurídicos que rigen la materia electoral.

Conceptos y principios como el de régimen democrático, republicano y federal en México, el Estado constitucional democrático de derecho, el de las elecciones y la equidad en ellas, los derechos político-electorales del ciudadano, los partidos políticos y finalmente las autoridades electorales federales.

Temas todos ellos que sin duda alguna están plasmados en nuestra Constitución pero que a veces pareciera que se nos olvidan, para quedar solo en palabras muertas, en buenas intenciones venerablemente encuadradas.

Asimismo, en el Capítulo III y teniendo ya una base histórica y doctrinaria, se entra de lleno al estudio de las reglas que deben imperar para una mayor equidad en la contienda electoral. Por tal motivo se hace el análisis de cinco grandes temas, a saber:

a) El temas de las precampañas, cuya teleología de una regulación en este rubro debe estar dirigida no hacia impedir la posibilidad de los actores políticos de hacer política, sino a garantizar a todos los contendientes a un puesto de elección popular poder contender en un marco de igualdad y de equidad electoral.

b) Los medios masivos de comunicación, que como factores de poder deben de asumir el importante papel que les toca desempeñar en una sociedad democrática. Por ello, dichos medios deberán informar con objetividad, imparcialidad y con veracidad. Deben de ser considerados como un foro de oportunidades que tienda a incrementar la calidad del diálogo, y no como una especie de nuevo “reality show político” cuya única finalidad sea lucrar so pretextos de realizar campañas políticas. Por ello, la democratización de una sociedad, impone también la necesidad de democratización de los medios masivos de comunicación.

c) El financiamiento a los partidos políticos. En este tema, se tiene que reivindicar la idea de que los partidos políticos son entidades de interés público y no negocios particulares, toda vez que la idea de financiar a dichos entes es que puedan cumplir cabalmente con sus tareas constitucional y legalmente encomendadas. Consecuentemente se tiene que garantizar mayores reglas de equidad en el otorgamiento del financiamiento a los partidos políticos, por lo que resulta conveniente pensar en una nueva formula para el otorgamiento de dicho financiamiento.

d) La fiscalización de los partidos políticos. Este resulta ser un tema toral; transparencia y rendición de cuentas son puntos clave para una sanidad política, no solo en los partidos políticos sino en todo el ejercicio del poder público. Por ello resulta indispensable que la autoridad electoral tenga facultades que le permitan llevar a cabo cabalmente esta tan importante tarea, que sin lugar a dudas contribuirá a una mayor equidad en la contienda electoral.

e) Como un tema hasta cierto punto novedoso, se propone implantar **al matrimonio, concubinato y parentesco, entre quien detenta un puesto de elección popular y quien pretenda sucederlo como una causa más de inelegibilidad**, ya que es un hecho que esta situación va en contra no solo de la equidad en la contienda electoral, sino que además, va en contra de principios como el republicano, el de elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo demostraremos oportunamente.

3. ¿Hacia donde vamos? Vamos hacia la consolidación de lo ya logrado, de lo ya construido, de lo ya edificado. Por tal motivo, en nuestro Capítulo IV, se propondrán las reformas constitucionales y legales pertinentes sobre los puntos ya expuestos.

Es así que nuestro trabajo de investigación viene a ser solo un esfuerzo objetivo, cuya finalidad es que se de una adecuada integración de la representación nacional, contribuyendo así, al fortalecimiento de nuestra democracia y consecuentemente su consolidación.

CAPITULO I: EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA IDEA DE EQUIDAD

Es un hecho que para llegar a tener una verdadera visión de nuestra realidad, es menester conocer los hechos que la han antecedido. Las referencias históricas revelan así, las inquietudes de un país en una época determinada; las revoluciones de Estados Unidos de América, la de Francia y la de México son quizás las que mayor impacto han dejado en el mundo.

Es por ello que en el presente capítulo procederemos al análisis de cada una de ellas, dejando claro que este análisis no pretende ser un relato más de los acontecimientos meramente históricos, sino que pretende ser un análisis de los principios, efectos y resultados que produjeron estas revoluciones como referencia política de la idea de “equidad”. Vertidas las consideraciones anteriores procederemos al estudio de dicho análisis.

INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Inglaterra encontró en territorio americano tierras propicias para su expansión, formándose así, en una estrecha faja de terreno a lo largo del Atlántico, trece colonias diferentes entre sí; las del norte eran una especie de república burguesa, capitalista y religiosa, integrada por comerciantes y pastores protestantes que tenían la supremacía política, mientras que las del sur eran repúblicas aristocráticas, con una población de terratenientes, estableciendo la esclavitud de la raza negra para el cultivo de sus haciendas.¹

Los colonos que habían llegado a Virginia y a Nueva Inglaterra conocían del régimen de los derechos del hombre en Inglaterra, por lo cual, con base en la Declaración de Derechos de 1689 se reconocen el derecho al proceso por jurado, la tributación aprobada por los representantes y el poder del Parlamento. Aunado a otros factores como la distancia entre

¹ Vid. Serra Rojas, Andrés. Historia de las ideas e instituciones políticas, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 183-205.

Inglaterra y las colonias, éstas alcanzaron pronto una autonomía favorable que les permitía tener un gobierno propio, situación que no gustaba al gobierno inglés.

Ante la opresión política y económica que Inglaterra comenzó a ejercer, los problemas con las colonias fueron cada día más complejos y apremiantes. De esta manera, las leyes aprobadas en materia de impuestos fueron el detonante de la fricción entre las colonias y el gobierno inglés.² En 1765 se celebró la primera reunión intercolonial en donde delegados de nueve colonias discutieron la intromisión del Parlamento inglés en los asuntos norteamericanos. Fue un problema constitucional traducido en una cuestión de representación.

En este contexto, la colonia de Virginia propone la celebración de un Congreso para discutir los intereses comunes a todas las colonias, el cual se reúne en 1774 en Filadelfia con representación de casi todas las colonias. El resultado de este congreso es un documento conocido como “Declaraciones y Resoluciones” (“Declarations and Resolvs”) enumerando los derechos de los colonos a imitación de la Declaración de Derechos inglesa de 1689.

En este sentido, cabe la pena resaltar el pensamiento de uno de los hombres cuya filosofía fue inspiración, no solo de esta Declaración inglesa, sino que además, también lo fue de la propia independencia norteamericana.

Es así como John Locke en sus dos tratados de “Ensayo sobre el Gobierno Civil” comienza con una pregunta: ¿Qué es el poder político?:

“Poder político entiendo pues, el derecho de crear leyes, que están sancionadas con la pena de muerte y, en consecuencia, con todas las penas menores, para la regulación y conservación de la propiedad, y del empleo de

² Los colonos eran abrumados con mayores contribuciones, por lo que consideraban que la imposición de éstas sin representación, era tiranía.

*la fuerza de la comunidad en la ejecución de estas leyes y para la defensa del Estado de perjuicios extranjeros y todo ello por el bien público”.*³

Pero para entender esta definición nos dice, debemos considerar primero ¿en que estado se encuentran naturalmente todos los hombres? y ¿que es un estado de perfecta libertad y un estado de igualdad? A lo que Locke nos comenta:

*“No habiendo nada más evidente que el hecho de que las criaturas de la misma especie y condición, heterogéneamente nacidas para participar exactamente de los mismos beneficios de la naturaleza y para el uso de las mismas facultades, debe haber también igualdad entre ellos, sin subordinación, ni sometimiento [...] Al ser todos iguales e independientes, nadie debe causar daño a otro en lo referente a su vida, salud, libertad o posesiones. Por ello no puede presuponerse que exista ninguna subordinación entre nosotros que nos autorice a destruirnos unos a otros, como si estuviéramos hechos para el provecho de otros”.*⁴

Por ello, la libertad natural del hombre, no debe entenderse en el sentido de que los hombres no están limitados por ninguna ley pues “en todos los estados de los seres creados susceptibles de leyes, sino existe ley, tampoco hay libertad. Ello es así puesto que el estado de naturaleza se caracteriza por ser un estado de paz, por la ausencia de un juez común y por la ausencia de toda ley, a no ser la ley natural. La sociedad civil, su opuesto, se caracteriza por la presencia de un juez común con autoridad para hacer cumplir la ley civil”.⁵

Con base en estas ideas, podemos señalar que los fines de una sociedad y de un gobierno son salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos; la vida, la libertad, la

³ Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, II Tratado, citado por Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (coords.). Historia de la Filosofía Política, trad. de Leticia Garza Urriza, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 451-485.

⁴ Ibidem. p. 453.

⁵ Ibidem. p. 462.

igualdad⁶, la seguridad, sus bienes, etc. Para que por medio de normas establecidas de derecho, se asegure la paz y el orden, encontrándose presente un carácter limitado del poder político, que se justifica sólo por que es un modo mejor de proteger los derechos naturales. Ideas que sin duda alguna son recogidas en primer lugar, por la Declaración Inglesa y en segundo, por la propia lucha de independencia americana, de allí la importancia de éste autor.

Ahora bien, retomando el análisis de la independencia americana continuaremos señalando que, ante los constantes conflictos entre las colonias y el gobierno inglés cada vez más fuertes, el segundo Congreso proclama la Declaración de Independencia de las colonias, el 4 de julio de 1776, en el marco del proyecto elaborado por Thomas Jefferson.

Esta Declaración consta de tres partes; la primera culpa al rey de Inglaterra de una serie de actos imprudentes y arbitrarios respecto a las colonias; la segunda declara la libertad y la independencia de las colonias; y la tercera reconoce los derechos del hombre como derechos naturales, entre ellos la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Si los gobiernos no reciben su poder por el libre consentimiento de los gobernados, el pueblo puede cambiarlos e incluso destituirlos.

Establece la Declaración de Independencia:

“Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene el derecho a reformarla o a abolirla,

⁶ Es importante comentar que ya desde estas ideas, se va evidenciando, aunque de manera implícita, lo relativo a la idea general de “equidad”. Así por ejemplo podemos ejemplificar, con base en la idea de igualdad de Locke, que “no habiendo nada más evidente que el hecho de que los partidos políticos de la misma especie y condición, heterogéneamente surgidos para participar exactamente de los mismos elementos para llevar a cabo sus actividades y para el uso de las mismas facultades y obligaciones, debe haber también igualdad entre ellos, sin subordinación ni sometimiento”.

*a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad”.*⁷

Cabe mencionar que durante la mayor parte de la revolución el Congreso Continental no contó con una estructura formal de gobierno. Por tal motivo, los Estados Unidos reunidos en Congreso aprueban el documento llamado “Artículos de la Confederación” que de 1781 a 1789 vinculó a los trece Estados originales en una vaga Confederación de Estados, sin un gobierno central firme.

El éxito de la revolución les brindó a los estadounidenses la oportunidad de dar una forma legal a sus ideales y de remediar algunos de sus males por medio de las constituciones de cada uno de los Estados. En las nuevas constituciones se mostró el impacto de las ideas democráticas. En cada una de ellas se mostraba un espíritu republicano, un ideal que desde tiempo atrás había sido elaborado por los filósofos de la Ilustración.

Como es natural, el primer objetivo de los autores de las constituciones era garantizar esos derechos “inalienables” cuya violación había sido la causa de que las ex colonias rechazaran sus nexos con Inglaterra. Por lo tanto cada una de las constituciones iba precedida por una declaración o carta de derechos.

En la de Virginia, que les sirvió de modelo a todas las demás, se incluyó una declaración de principios, entre los que figuraban la soberanía popular, la separación de poderes, la rotación de funcionarios en los cargos públicos, la libertad en las elecciones y una enumeración de las libertades fundamentales, imposición de fianzas moderadas, castigos que no fueren inhumanos, un juicio expedito ante un jurado, la libertad de prensa y de conciencia y el derecho de la mayoría a reformar o cambiar al gobierno.

⁷ Preámbulo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776.

Otros Estados alargaron la lista de garantías a fin de consagrar las libertades de expresión, de reunión y de petición, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a gozar del mismo grado de protección bajo la ley.

Sin embargo algunas constituciones de los Estados tenían algunas limitaciones muy marcadas. En la constitución de Pensilvania, por ejemplo, se estableció el derecho de votar solo para los contribuyentes varones y a los hijos de éstos. En algunas otras, no se les aseguraba a todos el derecho natural más esencial: la igualdad. De esta manera, se le privó a la población esclava de sus derechos inalienables como seres humanos, a las mujeres no se les reconocía sus derechos políticos y a los que se les permitía votar se les exigía contar con cierta cantidad de propiedades para poder aspirar a ocupar un cargo público.

Para 1786, Alexander Hamilton convenció a sus colegas de que el comercio tenía una relación demasiado estrecha con otros asuntos políticos y económicos, y que la situación que vivían los Estados era demasiado seria como para ser ventilada en un órgano tan poco representativo como lo era la Conferencia de representantes de cinco Estados.

Por tal motivo se convocó a una convención que tendría lugar en Filadelfia en 1787 cuyo único fin era la de revisar los “Artículos de la Confederación”. En esta Convención Federal las Legislaturas de los Estados enviaron líderes con experiencia en asuntos de gobierno, en el Congreso, en la Judicatura y en el ejército.⁸ Para presidir la reunión fue electo George Washington.

De esta manera la reunión resulto ser una verdadera asamblea de notables: James Madison, Alexander Hamilton, Benjamín Franklin, James Wilson, entre otros.

Con esta notable Convención y haciendo caso omiso de solo hacer enmiendas a los “Artículos de la Confederación”, los delegados dieron a Estados Unidos su nueva Constitución. Reconocieron que la necesidad mayor consistía en reconciliar a dos poderes

⁸ Todos los Estado estuvieron representados a excepción de Rhode Island.

distintos: el poder del control local, que ya ejercían los trece Estados, y el poder de un gobierno central.

Con ese fin adoptaron el principio por el cual las funciones y los poderes del gobierno nacional, que era nuevo, general y de gran alcance, tenían que ser definidos y expresados con cuidado, con el claro entendimiento de que todas las demás funciones y facultades les corresponderían a los Estados. Así, se estableció el sistema federal de Estados Unidos de gran impacto en el desarrollo del constitucionalismo mundial.

Por otro lado y partidarios del concepto de Montesquieu sobre el equilibrio del poder en la política (principio que hallaba en la experiencia colonial un respaldo), los delegados llegaron a la convicción de que era preciso establecer tres ramas de gobierno, iguales y coordinadas entre sí. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial debían estar en un equilibrio armónico, de modo que ninguno de ellos obtuviera nunca el control total.

Los delegados estuvieron de acuerdo en que la rama legislativa debía estar formada por dos Cámaras. En la asamblea hubo unanimidad en torno a esos temas, sin embargo, surgieron grandes diferencias en cuanto al método más adecuado para ponerlos en práctica. La solución fue dada por Roger Sherman quien propuso que la representación en una de las Cámaras del Congreso, la Cámara de Representantes, fuera proporcional a la población de cada Estado, mientras que en la otra, la Cámara del Senado, la representación fuera igualitaria.

Finalmente el 17 de septiembre de 1787, la nueva Constitución fue instituida en forma definitiva por 39 de los 42 delegados. En ella se mostraba la organización de un gobierno más complejo; un gobierno supremo con una esfera de acción definida y limitada con gran claridad, otorgándole plenos poderes para imponer tributación, acuñar moneda, para formar y sostener un ejército, regulación del comercio entre los Estados, facultades sobre política exterior, facultades para admitir nuevos Estados en igualdad con los ya existentes y facultades para aprobar todas las leyes útiles y necesarias para el ejercicio de esos poderes.

Cabe mencionar que uno de los últimos actos de la Confederación consistió en organizar la primera elección presidencial, y señalar el 4 de marzo de 1789 como la fecha en la que habría de tomar posesión el nuevo gobierno.

Por lo anterior, es de señalar que los principios fundamentales que derivan de esta Constitución fueron:

- a) Que el gobierno es un resultado del acuerdo entre hombres. No está justificado por ende, el gobierno que no nace de este acuerdo;
- b) Los hombres tienen ciertos derechos anteriores a la constitución de la sociedad civil que se forma precisamente para la preservación de los mismos; la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad, la consecución de la felicidad, entre otros;
- c) Puesto que el gobierno es el resultado del consentimiento de los gobernados, no puede afectarse su patrimonio, sin que otorguen su consentimiento los propios gobernados (por medio de la representación);
- d) Cuando el gobierno viola el pacto social, los gobernados tienen el derecho a oponer resistencia; y
- e) La propiedad es uno de los derechos primarios que la Constitución tendió a proteger.

Sin embargo tanto era la premura de los federalistas por consolidar una unión de Estados suficientemente fuerte para reclutar tropas, cobrar impuestos, proteger la propiedad y controlar el comercio, que todos estos temas se incorporaron en una Constitución carente de derechos fundamentales del hombre.⁹ Los hombres que fueron a Filadelfia tenían plena conciencia de que estaban redactando un documento económico que traería como resultado un gobierno para defender y equilibrar determinados intereses económicos. Ya Locke había dicho que el gran y principal fin por el cual los hombres forman un cuerpo social sometido a un gobierno es la preservación de su propiedad.

Al respecto el Dr. Covian Andrade nos comenta que: “en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 no se incluye capítulo sobre, ni referencia siquiera a los

⁹ En 1778 los nueve Estados requeridos ratificaron la Constitución, dejándolo de hacer los Estados de Virginia y Nueva York

derechos del hombre y del ciudadano. Este documento firmado a duras penas por nueve de los trece Estados que integraban la Confederación no tiene equivalente alguno a los Bill of Rights de sus constituciones, omisión que fue suplida hasta 1791, es decir, cuatro años después de la integración de la Federación, mediante la expedición de las llamadas “diez primeras enmiendas”. Solamente en el preámbulo de la Constitución se determina que el pueblo de los Estados Unidos de América la decreta para, entre otros objetivos, afianzar los beneficios de la libertad”.¹⁰

Entre las disposiciones de las “primeras diez enmiendas” se encuentran: la libertad de expresión, de prensa y de religión, el derecho de reunirse en forma pacífica, de protestar y exigir cambios; la protección contra las pesquisas no razonables; el debido proceso judicial; el derecho a un juicio imparcial y expedito; la protección contra los castigos crueles; y la disposición de que el pueblo conserva derechos adicionales que no se citan en la Constitución.

Así las cosas, la realización de la Constitución americana ha sido tema de interminables controversias, algunos han visto a los reformadores muy cerca de los semidioses; para otros ellos fueron un grupo político reformador compuesto por políticos pragmáticos de la idea de que el gobierno es un mal necesario. Pero no por ello es de dejar de señalar que la gran aportación norteamericana a la historia del pensamiento político lo fue el republicanism, considerado como gobierno representativo y popular.

El gobierno representativo, en el que cada uno de los individuos tuviera representación ante un órgano soberano, había sido la razón jurídica y política de la guerra de independencia. La división de poderes y el equilibrio entre los mismos, fueron modulándose dentro del principio de representación.

Por último, si bien es cierto que en dicha Constitución se sientan, además, los principios del federalismo mundial, también lo es que, aunque en un principio se tomó la bandera de los

¹⁰ Covián Andrade, Miguel. Teoría Constitucional, 2ª edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, p. 18.

derechos naturales, inalienables e imprescriptibles para independizarse del gobierno británico, en materia de derechos fundamentales tuvo grandes vacíos. El “constitucionalismo” y su “Estado de Derecho”, como más adelante lo demostraremos, no tienen relación alguna como se ha pretendido, con un concepto democrático de poder.

Ahora bien, por lo que hace a nuestro análisis en torno a la idea de “equidad”, si bien es cierto que el individuo y sus derechos (y para nuestro especial interés el de la igualdad), aparecen como fundamento de todo esta revolución, y que nada se dice concretamente de la “equidad”, también lo es que este principio está presente en la idea de una búsqueda constante por la justicia, por lo que la idea de “equidad” la podemos recoger en esa idea de igualdad, de una justicia distributiva, que tanto Locke como los revolucionarios americanos habían instituido. Ya desde Aristóteles se observa la vinculación existente entre la justicia y la igualdad a través del concepto de equidad, concepto que, con sus mismos fundamentos, lo podemos trasladar de la esfera individual a la esfera político-electoral.

De esta manera la independencia americana, considerada meramente como separación de Inglaterra, hubiera sido cuestión de escasa importancia si no hubiera ido acompañada de una revolución de los principios y de la práctica de los gobiernos. Se irguió no solo en su propia defensa, si no en la del mundo, y miró más allá de los beneficios que ella misma pudiera recibir. Significó para los europeos la antorcha que se había encendido para la lucha por la libertad e igualdad, causando eco de todos estos principios establecidos.

REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.

Siguiendo la línea de pensamiento de este análisis histórico, es de señalar que el presente apartado tiene por objeto un estudio sobre la Revolución Francesa, sobre sus principios (libertad, igualdad y fraternidad), sus medios (la revolución popular) y sus resultados (la nueva sociedad). No es por consiguiente un relato de los acontecimientos meramente históricos de Francia.

Ya en 1762, escribía Rousseau en el Emilio: “nos aproximamos al estado de crisis y al siglo de las revoluciones; ¿Quién puede responder de lo que sucederá entonces?”. Y Voltaire en 1764 decía: “todo cuanto contemplo arroja las semillas de una revolución que sobrevendrá indefectiblemente, y de la que no tendré el placer de ser testigo”.¹¹

El absolutista es un sistema de gobierno en el que la soberanía y el poder se encuentran en una persona, no teniendo otros límites que los principios morales. Aparece en Europa en el Renacimiento por la influencia de los legistas restauradores del derecho romano y sobre todo por las ideas teológicas que asignaban al monarca un origen divino. Francia vio en los reinados de los Luises (XIV, XV y XVI) los efectos de este sistema de gobierno.

Al iniciarse el siglo XVIII, Francia estaba organizada en un sistema feudal cuya sociedad se dividía en tres estados: 1) el noble; 2) el eclesiástico y 3) la burguesía (comerciantes, industriales y banqueros, que era una pequeña clase media, sin poseer privilegios sociales y políticos), el proletariado, el artesanado y los campesinos.

La situación del pueblo que no tenía derechos propios, ni recursos frente a la arbitrariedad de los gobernantes, en contraste con los privilegios unilaterales, sociales y financieros de la aristocracia y el clero, era verdaderamente desastrosa.

Tres fueron las causas que influyeron en la revolución: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII; el constitucionalismo norteamericano que se difundió en Francia mediante la publicación de las constituciones locales de los Estados así como de la Constitución Federal; y la realidad política y social de Francia que acusaba tiranía, despotismo, arbitrariedad y graves violaciones a la dignidad humana.

A mayor abundamiento diremos que la Ilustración fue un movimiento cultural iniciado en Francia, con repercusiones universales, que pretendió resolver con la razón los problemas del hombre: se vio a la razón no como una posición, sino como una forma de adquirir y

¹¹ Soboul, Albert. La Revolución Francesa: principios ideológicos y protagonistas colectivos, traducción de Pablo Bordonaba, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1987.

conquistar determinados derechos. Fue una concepción idealista, con el predominio de la razón que criticaba los grandes males de la época. Grandes fueron los pensadores de este movimiento, sin embargo solo comentaremos el pensamiento de Montesquieu y de Rousseau por considerar sus ideas las de mayor trascendencia.

Sin duda alguna la obra mas importante de Montesquieu fue “El Espíritu de las Leyes”. La ley afirma Montesquieu:

*“En general es la razón humana, puesto que gobierna a todos los habitantes de la Tierra; las leyes políticas y civiles de cada nación han de ser solo los casos particulares en los que la razón humana se aplique. Por lo cual el rey no ha de reinar sino en nombre de la ley, no puede más que ejecutar las leyes que son las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas”.*¹²

La libertad, políticamente hablando, es el derecho de hacer lo que las leyes permiten. Postula la conciliación de dos necesidades: la que corresponde a la persona individual inmersa en sus intereses particulares y la que requiere sobrepasar para realizar el interés general. Es necesaria una conciliación; su instrumento es el Estado como esfera de conciliación del interés general y del particular.

Tiene dos aspectos, nos señala Montesquieu, una constitución equilibrada y el sentido del ciudadano de seguridad legal, donde la primera contribuye a esta última. Su primer requisito es la separación de los tres poderes del gobierno: el Poder Legislativo, que hace la ley y en donde se encuentra representada la opinión pública; el Poder Ejecutivo, que aplica la ley a casos generales y el Poder judicial, que la aplica a casos particulares.

“Ninguno de ellos debe estar unido al otro, sino que deben ser entregados a órganos distintos e independientes entre sí. La división de poderes se justifica por que asegura la libertad. El abuso del poder, de un poder, no puede ser impedido sino por la oposición de

¹² Montesquieu. El Espíritu de las Leyes, Libro I al X citado por Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, Op cit. pp. 486-495.

un poder a otro; es decir, dar a cada poder una fuerza que le permita resistir al otro. La democracia debe evitar dos excesos: el espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y el espíritu de extrema igualdad que conduce al despotismo de una persona”.¹³

Por su parte, Juan Jacobo Rousseau en 1762 publicó su obra más célebre: “El Contrato Social” quien comienza su obra diciendo: “el hombre nació libre y por doquier está en cadenas (...) ¿Cómo sucedió este cambio? No lo sé. ¿Qué puede legitimarlo?”.¹⁴

“La vida de las grandes naciones se caracteriza por el comercio y, por consiguiente, por la distinción entre ricos y pobres. Dado que hay escasez y no se pueden satisfacer las necesidades ni los deseos de todos los hombres en sociedad, los ricos quedan protegidos y oprimidos los pobres. La sociedad dominada por las artes y la ciencia, esta llena de desigualdad, por que los talentos necesarios para buscarlas se vuelven fundamentos de distinción entre los hombres y, a la vez, por que se necesitan grandes sumas de dinero para fomentarlas, así como trabajadores que muevan los instrumentos inventados por esas artes y ciencias. El requisito de una sociedad civil sana no es la ilustración, sino una verdadera educación moral”.¹⁵

Es así como Rousseau expresa su preocupación. El contrato social nace para devolver al hombre su libertad, al crearse artificialmente la sociedad; esta no es natural sino convencional. Los hombres, que nacen libres e iguales, ceden a la sociedad sus derechos naturales y ésta los devuelve con la seguridad y la garantía de ellos, formándose así, un ente artificial; el Estado. Este nace por que nace la propiedad privada, esta no es natural y siempre es causa de desigualdad, ésta es la raíz del poder en la sociedad civil y no puede dejar de influir sobre el establecimiento de las leyes.

¹³ Idem.

¹⁴ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, citado por Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, Op. Cit. pp.536-548.

¹⁵ ----- Discurso sobre el origen y los fundamentos de las desigualdades entre los hombres, citado por Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (coords.), Op. Cit., pp. 529-534.

Según Rousseau, “por igualdad no debe entenderse que el grado de poder y riqueza sea absolutamente idéntico para todos sino que, en relación con el poder, se sitúe debajo de toda violencia y no se ejerza nunca sino en virtud de las leyes; en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea tan rico que pueda comprar a otro, y que ninguno sea tan pobre que se vea obligado a venderse a sí mismo. Por lo que la fuerza de la legislación debe tender siempre a mantener la igualdad”.¹⁶ La premisa de la que parte este filósofo es la de la igualdad natural que puede tornarse en desigualdad social, de donde será necesario igualar a los desiguales.¹⁷

La ley, siguiendo su concepción, es producto de la voluntad general. La función fundamental del contrato social es constituir un régimen que pueda expresar la voluntad general. La voluntad del pueblo debe ser la única ley, por lo cual todo gobierno dimana del pueblo y sólo es ejercido mientras este así lo desee.

Así, Rousseau considera al pueblo como soberano. El pueblo no puede transferir su derecho último de autogobierno, él decide su propio destino; la soberanía es, por consiguiente, inalienable e indivisible. Por tal motivo, el gobierno solo viene a ser un mero agente del pueblo soberano.

Esto significa que el gobierno representativo es una mala forma de gobierno. Si una nación es tan grande que los ciudadanos no pueden tener siquiera esperanzas de reunirse en un cuerpo común, entonces la representación se convierte en una necesidad lamentable. De esta manera la muerte de un gobierno ocurre cuando las voluntades particulares sustituyen a la voluntad general, lo cual podría sin lugar a dudas, degenerar o bien en anarquía o bien en tiranía; sería anarquía cuando los individuos tirarán cada uno por su lado, o tiranía cuando la voluntad privada de uno solo dirige el gobierno.

¹⁶ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, citado por Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, Op. Cit, p. 538.

¹⁷ Esta misma premisa la podemos recoger para efectos de nuestro estudio de la “equidad en la contienda electoral”, donde se busca que ningún partido político cuente con ventajas indebidas respecto a otros, buscando la igualdad de condiciones. Por lo que las políticas dirigidas a asegurar una igualdad equitativa de oportunidades intentan ciertamente aminorar los efectos que pueden tener ciertas desigualdades.

No hay dudas que el Contrato Social ofrece una base para establecer un orden en el cual, los hombres puedan vivir satisfactoriamente cuando las leyes y el Estado se han vuelto necesarios para ello. La sociedad, fundada para salvaguardar la libertad e igualdad del individuo se apoya en el libre contrato de los ciudadanos; de igual modo, la autoridad se apoya en un contrato entre el pueblo soberano y su mandatario que no debe usar su poder más que para hacer respetar los derechos imprescriptibles e inalienables de los individuos.

Es así como todas estas ideas son recogidas por el pueblo francés el 14 de julio de 1789 con la toma de la Bastilla (la prisión estatal, símbolo del despotismo). El pueblo cansado del absolutismo real, de lo excesivo de los impuestos y la injusta organización social decide sublevarse contra el poder. La Revolución Francesa es por esencia lucha de clases, fue una insurrección de los oprimidos contra los opresores. Pero ¿Por qué unos principios análogos y unas teorías políticas semejantes condujeron a los Estados Unidos a un mero cambio en su forma de gobierno y a Francia a un cambio total de su sociedad?

Pues bien, dado que la Revolución Francesa no tuvo solamente como objetivo cambiar un gobierno antiguo, sino que fue mas allá, su propósito fue la de abolir la forma de sociedad antigua, atacar a todos los poderes establecidos, acabar con todas las influencias establecidas, borrar las tradiciones, renovar las costumbres y los usos. Es por ello que Francia necesitó mas que un cambio parcial en sus estructuras, necesito no solamente la destrucción del aparato del Estado existente, sino también una destrucción de la organización social y de los principios que la gobernaban. Se trato pues, de destruir para construir nuevamente.

Con la Revolución Francesa se da fin con el absolutismo monárquico de los Luises, lo que se llamó el “Antiguo Régimen”. Francia termina así, con su era feudal y señala la llegada de nuevos principios e instituciones. Se suprimen los privilegios de clase, se exalta el individualismo y se inicia la época liberal. Francia parece cambiar de repente y el mundo contempla su afán de cambio de una sociedad feudal a una democracia.

Resultado de lo anterior fue la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" el 26 de agosto de 1789¹⁸, que con sus diecisiete artículos, sirvió de modelo a la dogmática constitucional de todo el mundo. Libertad, igualdad ante la ley, la vida, la soberanía nacional, el derecho a la propiedad, a la seguridad, a las garantías procesales, a la resistencia contra la opresión, la libertad de expresión y de culto, el derecho de los ciudadanos a intervenir en la elaboración de las leyes, entre otros. Son plasmados en este documento como derechos inalienables e imprescriptibles. El universalismo del derecho natural aparecía en el derecho público.

Se reconoce el carácter universal de los derechos del hombre, así como su existencia independiente del Estado. Los derechos del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana. Esto significa que no es el Estado el creador de los Derechos Humanos, si no que es la naturaleza misma la que ha dado al hombre, desde que éste existe, derechos inherentes a su propia naturaleza racional.

Por todo lo anterior la Revolución Francesa viene a ser una revolución de la libertad, que al igual que la norteamericana, vio en el derecho natural su fundamento, otorgándole a su obra el carácter universalista de que había carecido la Constitución inglesa.

Fue una revolución de la igualdad. La Revolución Francesa supero singularmente a las revoluciones que le habían precedido. Ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos se puso demasiado énfasis en la igualdad, puesto que la aristocracia y la burguesía se habían asociado en el poder. La revolución forzó finalmente a la burguesía francesa a colocar en primer plano la igualdad de derechos. La reivindicación igualitaria estuvo en el corazón del movimiento popular. Desde entonces permanece en la conciencia de los hombres la convicción de que, sin la igualdad, la libertad no es más que el privilegio de algunos, que libertad e igualdad son un binomio inseparable.

¹⁸ Esta Declaración habría de preceder a la Constitución francesa de 1791.

Por último, diremos que la Revolución Francesa fue una revolución de la unidad toda vez que terminó de constituir a Francia como una nación; una e indivisible. En 1789, la unidad nacional seguía siendo imperfecta. La nación se encontraba seccionada territorialmente merced a las incoherencias de las divisiones administrativas; las aduanas interiores, la diversidad de los pesos y medidas se oponían a la formación de un mercado nacional. Lo que es más importante, la sociedad estaba socialmente dividida en secciones, estaba jerarquizada. Por tal motivo, los franceses, en adelante libres e iguales en derechos, formaron una nueva nación.

Es así como de estos tres principios: igualdad, libertad y fraternidad podemos concluir que no solamente son aplicables al ámbito personal, sino que, por el contrario pueden y deben aplicarse a todos los ámbitos de la vida, motivo por el cual, es la realización de este análisis. Solo basta imaginarnos unas elecciones donde reinaran la libertad, igualdad¹⁹ y la fraternidad entre los contendientes políticos, donde no imperaran los gastos excesivos de campaña, la hegemonía del partido en el poder, la mercadotecnia política, las descalificaciones de unos contra otros (rigiendo la idea de que “el fin justifica los medios”) sino que, por el contrario, fueran unas elecciones donde imperaran la igualdad de condiciones con inicios y límites iguales, unas elecciones limpias y transparentes.

EL CONSTITUYENTE DE 1917 EN MÉXICO

Sin lugar a dudas las referencias constitucionales escenifican los momentos históricos en que se redactaron cada una de las Constituciones de nuestro país. Desde 1821, año en que se consolidó la independencia mexicana, hasta 1917, en que se promulgó la ley fundamental vigente, México ha mostrado una lucha por un régimen de gobierno apropiado a su época, con la constante búsqueda de una estabilidad económica, política, social y jurídica. Es por ello la importancia del estudio de este devenir histórico.

¹⁹ Estos conceptos deben ser entendidos conforme a lo aquí planteado, es decir, como libertad e igualdad jurídicas y no de una manera común. Por libertad entenderíamos el derecho de hacer lo que las leyes permiten, y por igualdad que todas las personas que son miembros de la misma comunidad constitucional, tienen garantizados los mismos derechos constitucionales, que son iguales ante la ley y en la ley.

Destacan por su origen, contenido y consecuencias históricas, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

En 1824 se implanta en México el federalismo, con lo que se establece específicamente una nueva forma de gobierno, que establecía la soberanía nacional, que consagraba algunos derechos a favor del hombre y del ciudadano y que contemplaba la división y equilibrio de los poderes. Lo importante fue como el Constituyente de 1824 logra transplantar a México lo más adelantado del pensamiento liberal del siglo XVIII y lo mejor de las doctrinas constitucionales de su época.

República (representativa y popular) y Federación fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente de 1824 a nuestra historia política. El federalismo que se tomó de la Constitución americana, significó la antítesis del centralismo de la Colonia, mientras que el establecimiento de la soberanía depositada en la nación, implicó el traslado, al México independiente, de lo que Ramos Arizpe y otros ilustres constituyentes había escuchado y aprobado en Cádiz, es decir, la República liberal.

La división de poderes, se efectuó en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; depositó el poder Legislativo en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; estableció el gobierno particular de los Estados libres y soberanos, igualmente dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y definió las restricciones de los poderes de los Estados. Los diputados eran electos cada dos años por los ciudadanos de los Estados; en cuanto al Senado se componía de dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años; el Ejecutivo era elegido por mayoría absoluta de votos de las legislaturas locales. Cabe señalar que el procedimiento de elecciones se llevaba a cabo a través de voto indirecto en materia federal y local.

Ahora bien, por lo que toca a la Constitución de 1857, ésta se expidió con el fin de constituir a la nación mexicana bajo la forma de república democrática, representativa y popular. Su característica primordial fue la expresión del liberalismo. Las más importantes reformas que contiene el proyecto de Constitución fueron:

- 1) Los Derechos del hombre. En ésta se estableció (en los primeros veintinueve artículos) todo un catálogo de Derechos Humanos que la Constitución de 1824 había puesto poco interés. Los Derechos del Hombre serían la base y el objeto de las instituciones sociales;
- 2) La soberanía residiría esencial y originariamente en el pueblo. En la Constitución de 1824 se había depositado en la nación;
- 3) Habría un sistema unicameral al quedar el Poder Legislativo depositado en una sola cámara. Se suprimía el Senado por descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes;
- 4) El juicio de amparo, que procedía contra leyes o actos de autoridad que violara garantías individuales; y
- 5) La instauración del juicio político.²⁰

Sin embargo aunque esta Constitución puede considerársele como una de las más avanzadas, la misma no fue impecable. Así por ejemplo, podemos señalar que en cuanto al derecho de votar, éste se ejercía a través de un sistema indirecto de votación en los que el votante no elegía a sus representantes, sino a intermediarios que mediante colegios electorales designaban a los representantes. Así mismo, éste derecho de votar en la realidad, solo se le respetó a los grupos privilegiados y más sobresalientes, entre los cuales destacaban los funcionarios públicos, jueces, magistrados, y cualquier otra persona que acreditara tener un modo honesto de vivir, que para aquel entonces era equiparable a ostentar un buen cargo o bien contar con un buen nivel de vida socio-económica.

De esta manera quienes resultaban afectados eran los grupos de aquellas personas que tal vez sí tenían un modo honesto de vivir, pero no tenían los recursos económicos suficientes con que demostrarlo por lo que quedaban excluidos del derecho de formar parte de los colegios electorales de segundo grado, los cuales resultaban ser los verdaderos electores. Entre estas personas excluidas podemos señalar, verbigracia, a los campesinos, los obreros, entre otros.

²⁰ Rabasa, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp 70-71.

Por último y por lo que toca al Constituyente de 1917, éste fue el primero en que junto a los derechos tradicionales, plasmó en una Constitución, Derechos Humanos de carácter social y económico.

Conocidas son las causas del malestar nacional al final de la era porfiriana así como las causas que generaron la Revolución Mexicana de 1910. Al respecto Emilio Rabasa²¹ nos comenta que éstas fueron:

- a) El caciquismo, o sea, la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias;
- b) El peonismo, es decir, la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encontraba el peón jornalero;
- c) El fabriquismo, esto es, la servidumbre personal y económica a que se hallaba sometido de hecho el obrero fabril;
- d) El hacendismo, o sea, la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, que producía la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande;
- e) El cientificismo, es decir, el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercían los grandes negocios sobre los pequeños; y
- f) El extranjerismo, esto es, el predominio y la competencia ventajosa que ejercían en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales.

Es así como la situación social, económica y política originaron la Revolución Mexicana. Los campesinos sufrían una vida llena de injusticias, los obreros carecían de derechos y trabajaban en condiciones intolerables y las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas. Asimismo la Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre. Por lo cual el pueblo mexicano tomó las armas en busca de una justicia social que desembocara en una democracia como respuesta a la necesidad a una mayor protección del pueblo.

Por lo anterior, podemos decir que la Constitución de 1917 contiene en esencia:

²¹ Ibidem. pp. 85-86.

- a) La tradición política y jurídica de 1824 y de 1857; y
- b) Un especial capitulado, elevado a norma constitucional, de eminente contenido social y económico, con los artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130.

Es por ello que la Constitución de 1917 culmina con el establecimiento de un sistema mixto conformado en primer lugar, por un liberalismo político, mismo que implico:

- 1) El reconocimiento y establecimiento de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano;
- 2) Un sistema democrático basado en la elección de los gobernantes por los gobernados;
- 3) Exaltación de la libertad del ciudadano, que se expresa en el voto, el cual no deben usurpar ni los intereses privados ni el Estado;
- 4) Reconocimiento de la división de poderes en la estructura del Estado;
- 5) El establecimiento de una pluralidad de partidos políticos;
- 6) La concepción de un Estado árbitro a nombre del interés general;
- 7) Proclamación de la igualdad de todos ante la ley.

Asimismo, en segundo lugar esta Constitución culmina con el establecimiento de un sistema o Estado de social de derecho que incluyó:

- 1) El reconocimiento de la propiedad comunal y ejidal;
- 2) La abolición de los monopolios de la tierra y los grandes hacendados;
- 3) El reconocimiento y protección constitucional de los derechos de los obreros;
- 4) Propiedad de la tierra a favor del Estado; y
- 5) Derecho del Estado a la intervención en la economía con efecto regulador.

Es así que garantizar mejores derechos, el amparo, el voto efectivo, y los llamados derechos sociales, son todos ellos, temas en donde la justicia social y la equidad, como principios jurídicos, se encuentran presentes en la búsqueda de una estabilidad política, social y económica de nuestro país.

Nótese que hasta este momento no se habla aún de aspectos tan importantes como lo son la autoridad encargada de organizar elecciones, los partidos políticos, cuya regulación era

incipiente, ni mucho menos de un Tribunal especializado en materia electoral, elementos sin los cuales, actualmente no podríamos hablar de que en un país pueda existir una verdadera democracia.

Finalmente, podemos decir que las tres Constituciones tuvieron consecuencias esenciales en nuestra evolución histórica: la de 1824, sembró el Federalismo y, a pesar de la respuesta centralista de Santa Anna, perduró este sistema de gobierno. La de 1857, implantó la separación del Estado y la Iglesia, la existencia de un Estado liberal y aportó todo un catálogo de Derechos Humanos y la federalización del amparo. La de 1917, por su parte, fue la reacción de las masas contra la dictadura porfiriana culminando con todo un capitulado social y económico que dio como resultado la creación de un Estado social de derecho.

Sin duda, vienen a ser constituciones fundamentales del país, las cuales a su vez han estado precedidas de movimientos armados: la de 1824 precedida por la Guerra de Independencia; la de 1857 precedida por la Revolución de Ayutla; y la de 1917 tuvo como precedentes los movimientos maderistas y carrancistas que culminaron con la Revolución Mexicana.

Es así como las ideas de “igualdad” y “equidad” han tenido en el devenir histórico del hombre y de las sociedades, un papel fundamental como búsqueda de una mejor justicia que pueda traer como consecuencia la estabilidad social, económica, política y jurídica, que no solo culmina con el establecimiento de una forma de gobierno determinada (república representativa, democrática y federal en el caso mexicano) sino que además trae aparejado el establecimiento y reconocimiento constitucional de derechos individuales y sociales, no enunciados solo como principios, sino ahora como normas jurídicas obligatorias.

Sobre todo aquí en los llamados “derechos sociales” es donde se evidencia más claramente el concepto de “equidad” debido a que estos derechos surgen por la necesidad de proteger a una clase determinada que se encuentra en desigualdad con otra; “un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”. Así, la equidad esta presente en materia de educación, salud, trabajo, en materia de impuestos y en materia política.

Todo ello puesto que una concepción igualitaria simple mantendría perpetuamente diferencias intolerables. Por eso y bajo la concepción aristotélica de “equidad” como la rectificación de la justicia al caso concreto es como se logra un equilibrio entre las complejas diferencias que existen en una sociedad, logrando con ello que ésta sea más ordenada y equilibrada, logrando en suma, una justicia social como lo deseo el Constituyente de 1917.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y ASPECTOS GENERALES DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS Y AUTORIDADES FEDERALES EN MATERIA ELECTORAL

RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO Y FEDERAL EN MÉXICO

A la pregunta sobre ¿cómo se conforma y ejerce el poder?, el estudio de la forma de gobierno de nuestro país ofrece sin duda alguna, respuestas fundamentales. Sirve para dar cuenta de la manera específica mediante la cual se organiza el poder público, su modo de designación, sus competencias respectivas y las reglas jurídicas y políticas que rigen sus relaciones.

En cualquier tipo de sociedad, las diversas estructuras políticas (de los que mandan y de los que obedecen) guardan una estrecha interdependencia, en función del concepto de poder que subyace en las mismas. Así las estructuras políticas estarán en función de los fundamentos del poder que definen las bases ideológicas de un régimen. La solución que se dé al problema de la legitimación del poder determinará, en cierta medida, las soluciones aportadas a los problemas de la elección de los gobernantes, su estructura, fines y limitación.

Es necesario aclarar que no obstante que el presente estudio tiene por objeto centrar su atención en las reglas que deben imperar en el proceso de integración de los órganos del Estado de elección popular, no por ello es razón de dejar de analizar algunos conceptos que son consustanciales al tema. Vertidas las consideraciones anteriores procederemos al análisis de lo que significa el régimen de República representativa, democrática y federal.

Efectivamente, para responder claramente sobre lo que en su entorno conceptual es el Estado, necesitamos primero saber ¿qué es? y ¿cual es el objetivo mismo por el cual impera? para así poder comprender nuestro sistema electivo.

Al respecto el Dr. Covián Andrade¹ enumera una serie de premisas de lo que para él es el Estado, a saber:

- 1) Es una forma de poder político;
- 2) Una idea de configuración y sustento del poder político;
- 3) Una vía de institucionalización del poder político;
- 4) Una forma de legitimación del aparato estructural e institucional del poder que lo legitima y justifica;
- 5) Un medio conceptual y empírico a la vez, de objetivar el poder y de legitimar su uso;
- 6) Una forma de socializar el poder, en el sentido de convertirlo en un asunto de interés común y de necesidad ineluctable.

Otros tantos autores han considerado que el Estado es una abstracción; desestimando dicha consideración, diremos que para nosotros el Estado es una persona jurídica suprema, cuya finalidad prioritaria es organizar política y jurídicamente a un pueblo determinado para alcanzar ciertos fines, los cuales los equipara a su felicidad. El Estado cuenta así, con elementos esenciales que son; Territorio, Población, Constitución y Soberanía; así como elementos existenciales que son; Gobierno y Poder Público.

Una vez establecido que es el Estado, pasaremos a la descripción del Estado Federal.

Pues bien, nuestra forma de Estado es una Federación, la cual no es otra cosa que el pacto de Unión de Estados que forman el Estado Federal, que tiene como efecto inmediato la creación de una unidad nueva, política, jurídica y territorialmente distinta a las partes que la integran. Hay un orden jurídico federal en función del cual deben entenderse los demás ordenamientos jurídicos de las partes que lo integran, las cuales solo son autónomas y no soberanas. Es una estructura de distribución vertical del poder.²

Se puede decir que en México, hasta antes del año 2000, existía un federalismo difícil, derivado entre otros aspectos, del enorme presidencialismo que imperaba y que hacía que el

¹ Covián Andrade, Miguel. Op. Cit. pp. 246-248.

² Ibidem. pp. 387-389.

Presidente de la República tuviera el control en casi todos los asuntos del país, pues ejercía lo que Jorge Carpizo denomina “facultades metaconstitucionales”, no estando la materia electoral ajena a esta circunstancia. Al respecto, había sido obvia la influencia decisiva que había ejercido el Presidente de la República en la selección del candidato de su partido (PRI) a la gubernatura de una entidad federativa, el cual había sido normalmente electo gobernador, pues en realidad, la elección del candidato oficial consistía en un acto meramente formal. La intervención incluía el destino de recursos humanos y financieros³ para contribuir al éxito electoral de quien era formalmente candidato del partido del Presidente.

Por tal motivo, debe dejarse claro que para que opere un verdadero federalismo, es necesario un régimen democrático en donde solamente la voluntad de los ciudadanos sea la que elija a los gobernantes (federales, locales o municipales), sin intervención intra o intergubernamental. Cabe destacar que en el ámbito municipal, se acentúa más la injerencia decisiva del gobierno jerárquicamente superior. Por eso, es necesario romper el círculo vicioso en donde el gobierno federal interviene en el ámbito local y éste en el municipal, concentrando y detentando el poder de manera centralizada.

Es por ello que en aras de una equidad en la contienda electoral no debe haber injerencia de un ámbito de gobierno a otro, lo que implicaría un verdadero federalismo. Al respecto, es de mencionar la siguiente tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima).—De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, parágrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

³ Los recursos financieros que el gobierno federal concede o niega al gobierno local, no solo depende de las prescripciones legales aplicables a la materia, sino que además, dependen de la buena relación que exista entre ambos niveles de gobierno.

59, fracción V; 86 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código Electoral del Estado de Colima; se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del gobernador del Estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales. Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del Estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades. Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuentan los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas. Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla. Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público *como ciudadano* puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad

nacional o el respeto a los derechos de los demás. Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 59, fracción V, que prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato. Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene *como ciudadano*, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador del Estado, *en tanto servidor público*, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Sala Superior, tesis relevante S3EL 027/2004.

De lo anterior se desprende claramente la intención de preservar no solo la equidad en la contienda electoral como principio fundamental de unas elecciones libres, periódicas y auténticas, sino también respetar el gobierno federal, local y el municipal, pues se evita la intervención jerárquica de las autoridades de todos los niveles en los procesos electorales.

Ahora bien, por lo que toca a la forma de gobierno diremos que ésta es un sistema por el cual un Estado se gobierna, es decir, los métodos que utilizan los gobernantes para gobernar a su población, cuyos fines son guardar el orden. “La forma de gobierno son las instituciones jurídico políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado”.⁴

Al respecto nuestra Constitución establece que “*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal*”. De lo anterior se desprenden tres conceptos fundamentales que son; República, Democracia y Sistema Federal (punto éste último del cual ya nos hemos referido).

⁴ Covián Andrade, Miguel. Op. Cit. p. 264.

Pues bien, en cuanto al régimen republicano éste consiste en la “cosa pública”, es decir, implica todo lo concerniente al interés general opuesto a la idea del interés particular. La historia del término parte del libro de Cicerón que se denomina precisamente “De la República”. Allí se encuentra una primera definición:

*“Es pues, la República la “cosa del pueblo”, y el pueblo, no toda agrupación de hombres congregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses”.*⁵

De esta definición se desprende que los asuntos públicos competen al pueblo, es decir, la nota característica de una República consiste en que es un imperio de las leyes, de las instituciones, y no de los hombres. La consecuencia es que la colectividad tiene preponderancia sobre el individuo. Por tanto éste se debe y depende de la sociedad y no a la inversa. Así pues, el alma de la República es la virtud, es el amor a la patria y a la igualdad. Es una dedicación irrestricta que amalgama todos los intereses en el interés general, por ello la República no puede subsistir ni prosperar, sin una cierta igualdad social.

Siendo la igualdad la base de la República democrática se deduce que todos deben tener condiciones equitativas no solo social, sino que también jurídica y políticamente, por que la igualdad no es más que una palabra sino se aplica a todas las condiciones de existencia.

Por otro lado, por lo que hace al régimen democrático se dice que éste es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y efectivamente lo es. Proviene del griego demos; pueblo y kratos; fuerza poder, autoridad. Es considerada según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano como: *La doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de ciudadanos.*

Por su parte Andrés Serra Rojas define la democracia como:

⁵ Cicerón, De la República, p. 20, citado por Fernández Santillán, José. Filosofía Política de la Democracia, 2ª edición, Ed. Fontamara, México, 1997, pp. 43-45.

*“Un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones. La democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público”.*⁶

Conforme a lo anterior, Bobbio nos comenta que la democracia resulta de la suma de dos elementos esenciales; el principio de “a cada cabeza un voto”, sobre el cual se funda el sufragio universal, y la regla de mayoría, cuya aplicación implica que cada individuo debe contar (es más, ser contado) por uno solo, y nadie debe contar menos que otro. Así, la democracia, lleva implícita una serie de valores como la libertad, la igualdad, la tolerancia, la laicidad, la no violencia, la renovación a través del libre debate y la fraternidad.⁷

Bajo esta perspectiva, Bovero nos señala que la democracia, directa o representativa, consiste esencialmente en un conjunto de normas de procedimiento (él las llama las “reglas del juego”) que permiten ante todo la participación (precisamente directa o indirecta) de los ciudadanos en el proceso decisional político, por lo que la democracia es esencialmente formal.⁸ Y es formal, añade Bovero, por que en cuanto forma de gobierno, la democracia es definida por un conjunto de reglas que tienen que ver con el *quién* y con el *cómo* de las decisiones políticas; a quién corresponde decidir y basándose en qué procedimientos. En suma, las reglas de la democracia prescriben la distribución más igualitaria posible del poder público, o mejor dicho, del derecho de poder influir sobre las decisiones colectivas.⁹

De esta manera, el “juego democrático” se desarrolla de manera vertical, pareciéndose a la escala de una pirámide, desarrollándose de abajo hacia arriba: desde la base, en donde se

⁶ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, 10ª. edición, Ed. Porrúa, México 1991, pp. 591 -592.

⁷ Cfr. Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, trad. de J. Fernández Santillán, México, 1992, pp. 27-30.

⁸ Es importante aclarar que la noción de “democracia formal” no debe ser confundida con la de democracia “aparente” o “engañoso”.

⁹ Bovero, Michelangelo. Una gramática de la democracia, Ed. Trotta, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, 2002, pp.44- 46 y 55-73.

encuentran el mayor número de jugadores, hacia el vértice, a donde llegan muy pocos, a veces solamente uno. Este juego resulta mejor: a) cuando la escalada es ordenada, tal vez con algún empujón inevitable, pero sin verdadera violencia; b) cuando la estafeta ocurre de manera clara y controlada por todos, sin trucos o manipulaciones; c) cuando se verifica una renovación periódica y regular de los jugadores en los diversos roles y en las diversas fases del juego.

Luego entonces éste juego está integrado por cuatro fases¹⁰:

1) Elegir. En principio, en la base de la pirámide, o en el primer escalón, se encuentran los ciudadanos en sentido propio, es decir los titulares de derecho políticos, cuya acción principal, la que los identifica en cuanto tales, es la de elegir a algunas personas, escogidas entre ellos mismos, para ocupar los cargos públicos, es decir los cargos de poder, haciéndolas subir de esta manera a grados superiores.

2) Representar. Después el juego pasa a los elegidos, es decir, a las personas seleccionadas por los ciudadanos electores y destinadas por voluntad de éstos a integrar los órganos del Estado de elección popular: la tarea de los elegidos, en cuanto tales, es la de representar a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de sustituirlos en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos.

3) Deliberar. La actividad que caracteriza el papel de los representantes, es la de ilustrar y de argumentar sus propios puntos de vista sobre los problemas colectivos, de someterlos a la discusión y el de confrontarlos con los de los demás representantes, de manera individual o en grupo, con la finalidad de valorar que solución es la que debe ser adoptada; es un hablar y debatir, es deliberar sobre las cuestiones públicas.

4) Decidir. Por último, el juego democrático llega a la meta; la de decidir. Es la actividad final, que en cuanto tal le da significado al juego en su conjunto: no tendría ningún sentido elegir, representar y deliberar sino fuera para llegar a decidir, o sea, para determinar de

¹⁰ Idem.

manera conclusiva cuál es la voluntad del colectivo, válida y vinculante para todos, sobre cada problema en particular y sobre el conjunto de la orientación política.

Por lo anterior, podemos concluir que un régimen es democrático si institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados, teniendo como eje central el respeto a los derechos fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica.

Consecuentemente la base para que un buen sistema político funcione deberá girar en torno a los siguientes aspectos:

- a) su origen legítimo;
- b) su ejercicio;
- c) sus límites;
- d) sus controles; y
- e) sus fines.

De esta manera, la mención que se hace en este apartado del régimen republicano, democrático y federal, se hace con la intención de demostrar la magnitud de los principios que rigen el sistema; la libertad, la igualdad, la justicia y la equidad, que descansan o encuentran su funcionamiento en la participación democrática. Lo anterior con el objetivo de hacer evidente la necesidad de hacer reformas a la legislación electoral, que fijen reglas que garanticen una mayor equidad en la contienda electoral, toda vez que es necesario fortalecer el esquema de nuestro sistema electoral de manera tal, que las instituciones que en él imperen, inyecten rectitud y mejor funcionamiento a nuestra forma de gobierno, si no queremos estancarnos en una sociedad desigual, injusta e inequitativa.

EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El concepto de Estado de derecho viene a ser uno de los pilares sobre el que descansa la estructura de un sistema político democrático. Ciertamente, no todo Estado es un Estado de

derecho, ya que la existencia de una legalidad, de un sistema de legalidad, no supone la existencia de un Estado de derecho. Llamamos Estado de derecho al Estado sujeto al derecho, y no, simplemente, al Estado que cuente con un orden legal. Todo Estado moderno dispone de un sistema de legalidad, de un orden jurídico positivo, pero sólo es Estado de derecho aquel en que la ley limita la acción del Estado, en el que hay un imperio de la ley. Así pues, como parte de la evolución que el propio Estado de derecho ha sufrido, ha aparecido el Estado constitucional democrático de derecho, el cual no es sino una extensión del primero que implica, según nos comenta Gustavo Zagrebelsky:

- a) Supremacía de la ley
- b) División de poderes;
- c) Representación electiva;
- d) Reconocimiento de los derechos de los ciudadanos referentes a la participación política;
- e) Implica una superación, por parte del aparato del Estado, de actos aplicativos individuales y concretos, por la asunción de tareas de gestión directa de grandes intereses públicos.¹¹

Por ello, en el Estado constitucional democrático de derecho, en cuanto apunta al gobierno de las leyes y no de los hombres, “*rule of law and not of men*”, en cuanto establece medios para que no exista abuso de poder, protegiendo derechos fundamentales como la libertad e igualdad, el papel del Poder Judicial es trascendental, toda vez que nos da certidumbre y certeza, sometiendo el poder a la razón.

Ello es así puesto que todo régimen democrático supone la vigencia de un “Estado de Derecho”, caracterizado por la presencia de una estructura de división de poderes, el respeto a los derechos humanos y la observancia del principio de legalidad; por lo tanto, la existencia de un Poder Judicial eficaz, que cumpla con sus funciones de garante de la aplicación efectiva de estos principios, resulta esencial para cualquier régimen con pretensiones democráticas.

¹¹ Zagrebelsky, Gustavo. El Derecho Dúctil: Ley Derecho y Justicia, Ed. Trotta, Madrid, 1995, pp. 25 y 34.

El conjunto de derechos que ofrece el régimen democrático, se convierte en un simple catálogo de buenas intenciones, sino se encuentran garantizados a través de mecanismos procesales que permitan su observancia efectiva. En este orden de ideas la independencia del Poder Judicial, y en especial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en la materia y órgano especializado, frente a las presiones políticas constituye sin duda, la piedra angular del Estado constitucional democrático de derecho. A él le toca, nos comenta el Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez:

*“Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, constituyendo uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. La legitimidad del Poder Judicial, particularmente de los tribunales constitucionales, reposa no en el consenso ni en la representatividad política sino en la aceptabilidad racional de la motivación de sus decisiones”.*¹²

Es así como un Estado constitucional democrático de derecho tiene evidentemente, en primer término, una estructura política institucionalizada jurídicamente. La continuidad del desarrollo democrático dependerá así, de su perfección, de su madurez y ésta de que se haya logrado la creación de las instituciones políticas precisas para que la sociedad (los gobernantes y los gobernados) pueda caminar sobre sus dos ruedas indispensables: gobierno y control. Por ello, es indispensable que las instituciones den señales inequívocas de que la competencia electoral debe estar orientada al apego de las reglas. Las instituciones deben de ser fuertes, sólidas.

CONCEPTO DE EQUIDAD ELECTORAL

A lo largo de la historia el término “equidad” ha experimentado diversas connotaciones dando lugar a múltiples controversias. Por ejemplo se ha hecho muy común tratar el

¹² Orozco Henríquez, José de Jesús. “Construcción de un nuevo orden Constitucional “, en Foro Jurídico, México, No. 19, 3ª época, abril 2004, pp. 13-15.

concepto como sinónimo de “igualdad”. Esto es indicativo de que el término “equidad” se utiliza en forma inapropiada, tanto en el discurso general, como en el específico electoral.

En el terreno jurídico doctrinario, la equidad puede ser fuente de derecho. Ello no significa, sin embargo, que lo sea en la realidad, pues eso dependerá de los ordenamientos jurídicos de cada país. En Argentina, la equidad no es fuente jurídica, pues ninguna ley le atribuye tal carácter. En otros países, en cambio sus ordenamientos jurídicos hacen referencia expresa a ella como fuente jurídica. Tal es el caso de Inglaterra y los Estados Unidos de América, donde la equidad es considerada como el conjunto de reglas establecidas para remediar la insuficiencia o las imperfecciones del Common Law, a la vez que actúa como una especie de válvula reguladora del derecho estricto.¹³

Ya los romanos habían visto en la equidad (a la que apelaron ampliamente como fuente del derecho) una forma de flexibilizar el rigor de la ley. Se le consideraba como una institución jurídica que adaptaba la ley a la regulación de los intereses sociales; por que como la ley por su fijeza no prevé los cauces y las relaciones que los intereses del grupo dominante pueden adoptar con posterioridad, es la equidad la que puede contribuir a la adecuación de las leyes a esos intereses.

De acuerdo con Andrés Serra Rojas en su Diccionario de Ciencia Política, una de las acepciones de equidad es:

*“La justicia del caso particular o concreto. Es la cualidad de los fallos, juicios repartos, etc, en que se da a cada uno o se trata a cada uno como corresponde a sus méritos o deméritos. Constituye un modo de valorar determinadas acciones en consonancia con una apreciación de la conciencia colectiva en un momento histórico dado, para hacerlas compatibles con las exigencias del derecho y de la mencionada conciencia colectiva”.*¹⁴

¹³ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, tomo I, Ed. UNAM / Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp.423-424

¹⁴ Idem.

Etimológicamente la palabra “equidad” proviene del latín *aequitas- atis*, que significa “igualdad de ánimo”.¹⁵ No obstante que igualdad y equidad tienen la misma raíz latina, ésta tiene varias connotaciones que la diferencian de la primera, como son:

- a) Ecuanimidad, trato justo;
- b) Acción de llevar a cabo un reparto justo y proporcional a las necesidades y posibilidades de los individuos que intervienen en una colectividad; y
- c) Justicia natural.

Conforme a lo anterior, la vinculación existente entre la justicia y la igualdad a través del concepto de equidad, establece una determinación recíproca entre ambas, y da una idea de proporcionalidad como medida de distribución.

Bajo este contexto John Rawls nos dice que una sociedad es justa cuando sus instituciones básicas están reguladas de forma efectiva por los dos principios siguientes:

- 1) Cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos;
- 2) Las desigualdades económicas y sociales han de articularse de modo que al mismo tiempo: a) redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio de ahorros justos, y b) estén adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades.¹⁶

Estos principios se presentan como criterios para juzgar no de la justicia o injusticia de una concreta distribución de bienes entre sujetos determinados, sino más bien de la forma como están sistemáticamente articuladas las instituciones más importantes de una sociedad (su constitución política y las principales ordenaciones económicas y sociales) en función de los más privilegiados. La estructura básica es justa cuando las ventajas de los más afortunados promueven el bienestar de los menos afortunados.¹⁷

¹⁵ Idem.

¹⁶ Rawls, John. Justicia como Equidad, trad. de Miguel Ángel Rodilla, 2ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1999, pp. 34 y 35.

¹⁷ Idem.

Es así como la equidad se ha caracterizado como una calidad jurídica que juega un papel de primera importancia en la aplicación del derecho. Se le concibe como uno de los principios generales del derecho y en nuestro sistema jurídico se le asigna un papel de integración del derecho para corregir las lagunas del mismo, es decir, es un principio corrector de insuficiencias, al tiempo que también se le tienen como principio de interpretación.¹⁸

Ya Aristóteles en su *Ética Nicomaquea*, mencionaba que si bien las decisiones de aquellos que gobiernan debieran ser justas, la justicia no siempre se otorga tratando a todo el mundo en términos de igualdad. Tradicionalmente se concibe a la equidad como el principio que flexibiliza la aplicación de la ley en la norma individualizada. Por eso desde Aristóteles, equidad es igual a justicia, pero concebida como el principio que permite obtener la aplicación de la justicia donde la ley no alcanza este propósito. De acuerdo con esta idea, es mejor lo equitativo que viene a ser una rectificación de lo justo legal. En tales casos la equidad interviene para juzgar no a partir de la ley, sino a partir de la justicia, lo que la ley misma está dirigida a realizar.

Con el surgimiento del derecho social, la equidad adquiere una significación particular, “pues los derechos sociales representan la victoria de la equidad sobre una justicia anquilosada”.¹⁹ Con esto quiere ejemplificarse que la idea de la justicia social como un principio nuevo, diferente y hasta opuesto a la idea tradicional de la justicia, nació como una reivindicación de una clase social que reclamaba justicia.

Es el jurista mexicano Mario de la Cueva quien explica con claridad esta nueva significación del concepto de equidad:

“Al resumir el pensamiento aristotélico: la equidad es una fuente supletoria por cuanto es lo justo más allá de la ley escrita y su enderezamiento o rectificación y, un principio de interpretación que obliga al juez a mirar no a la

¹⁸ Artículo 14, párrafo IV de la Constitución Política Mexicana.

¹⁹ Cueva, Mario de la. *El Derecho del Trabajo y la Equidad*, en Ana Luisa de la Cueva (comp.), Ed. Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1994, p. 608.

ley sino al legislador, no a la letra ni al hecho, sino a la intención, no a la parte sino al todo, nos preguntamos si la idea de lo social no está de tal suerte impregnada por la equidad que de verdad no es sino la aplicación de su sentido humano.

*Creemos que estamos en presencia de una nueva misión de la equidad, que ya no es la búsqueda de la justicia para cada persona individual, sino la justicia para los hombres que por sus peculiaridades constituyen una especie de individualidad social, para decirlo así, frente a otras individualidades sociales. La idea de la equidad deberá ser considerada como poseedora de una doble misión: la justicia del caso personal y la justicia del caso colectivo individualizado”.*²⁰

Por su parte, nuestro máximo Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha recogido la idea de equidad dentro del ámbito tributario en la siguiente tesis, misma que si bien los criterios establecidos en ella se refieren al ámbito mencionado y no al electoral, no obsta para analizarlos y encuadrarlos en nuestro campo de estudio:

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la

²⁰ Ibidem, pp. 614-615.

relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Instancia: Pleno, Tomo: V, Junio de 1997 Tesis: P./J. 41/97 Página: 43 Materia: Administrativa, Constitucional.

Consecuentemente, es claro ver como estos criterios pueden ser válidamente aplicados a la materia electoral, por tal motivo nos adherimos a estas consideraciones diciendo que el principio de equidad electoral, debe analizarse siempre en relación con la vigencia de las normas que establece el derecho electoral, por lo que el valor superior que se persigue con la equidad en la contienda electoral, consiste en evitar que un partido político cuente con ventajas indebidas respecto a otros, por medio de las cuales se pueda ver viciado el sufragio libre. Esto implica eliminar situaciones de desigualdad manifiestas entre los diferentes partidos políticos en la contienda electoral.

Por su parte el jurista italiano Norberto Bobbio plantea el problema de la equidad como un asunto de justicia entre hombres y comunidades en condiciones de desigualdad. Bobbio observa que no siempre las condiciones permiten que todos arriben a una meta o puedan alcanzar un bien en igualdad de circunstancias, de tal modo que para que se cumpla el principio de “igualdad de oportunidades” es necesario introducir artificialmente situaciones que permitan alguna compensación a los menos favorecidos y concluye diciendo que una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente, de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de las desigualdades.²¹

En la Economía, dentro de la teoría que se ha hecho de la distribución, se distingue entre la “equidad horizontal” como aquella que da un tratamiento igual para los iguales y la “equidad vertical” como la que brinda un tratamiento desigual a los desiguales.

²¹ Cfr. Bobbio, Norberto. Igualdad y Libertad, traducción de Pedro Aragón Rincón, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1993, pp. 53-79.

Por lo anterior, puede establecerse entonces que la equidad hace referencia al trato deliberadamente desigual, es decir un trato igual a los iguales y un trato desigual a los desiguales en aras de una justicia. En este sentido la equidad debe entenderse como aquello que es justo entre una comunidad de desiguales.

Hasta aquí hemos analizado el concepto de equidad en términos generales. Ahora bien, en materia electoral podríamos decir que las consideraciones vertidas anteriormente son igualmente aplicables. En este sentido, aun cuando se ha generalizado el uso del concepto de equidad electoral, pocos son los autores que se han encargado de definirla. Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que:

*“La organización de las elecciones es una función estatal cuyos principios rectores son: [...] La Equidad. En la competencia electoral los actores deben tener, conforme a las condiciones materiales que derivan de la ley, en la medida de lo posible, igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, financiamiento, a la jurisdicción, entre otros. Su aplicación está sujeta a diversos elementos: personal, en que se atiende a las circunstancias propias y particulares de cada contendiente; objetivo, por el que se toma en cuenta la fuerza electoral o grado de representatividad; político, que atiende a criterios de distribución de recursos; temporal, referido principalmente a las campañas electorales; subjetivo, en el que se verifica el comportamiento o actuación de cada ente político”.*²²

Para nosotros, a fin de tener más claro el término, procederemos a conceptualizarlo de la siguiente forma:

“Equidad electoral es un principio jurídico cuya misión es la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos, con la finalidad de garantizar condiciones de igualdad en la contienda electoral, para que de esta manera, los partidos políticos contendientes tengan

²² Vid. SUP-JRC-487/2000 Y SUP-JRC- 489/2000 Acumulados.

posibilidades reales de acceder al ejercicio del poder público y puedan cumplir con las encomiendas constitucionales a su cargo, como las de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, todo ello contribuyendo al establecimiento de un gobierno legítimo y democrático”.

En tales términos, la equidad electoral adquiere importancia precisamente por que busca garantizar condiciones de igualdad en la contienda electoral. Con el surgimiento del reclamo de la equidad por parte de los partidos políticos, para lograr un tratamiento igual en la ley y tener condiciones de igualdad en las contiendas electorales, podría pensarse que estamos frente a una nueva misión de la equidad, cuya tarea podría ser la de compensar las desventajas contingentes²³ en que se encuentran algunos partidos políticos en dirección a la igualdad con aquellos que han logrado acceder en diferentes formas a la integración de la representación popular.

En un sistema en donde uno de los partidos tiende a conservar su superioridad y los otros a alcanzar su igualdad, hay una lucha constante. En tal virtud nuestro sistema resulta ser inequitativo por que supone como iguales a partidos que tienen una enorme diferencia en cuanto a los recursos y poderes que manejan. No debe permitirse que ninguna clase, grupo o partido político, ni siquiera el más numeroso, pueda ser capaz de reducir a los demás a la nada política y de dirigir el curso de la legislación y la administración según su único interés, por que el aplastamiento de las minorías, aunque se trate de la voluntad mayoritaria, es preponderantemente antidemocrático, pues la democracia es el gobierno de las mayorías y el derecho de las minorías.

Únicamente un orden jurídico que no satisface los intereses de uno en perjuicio de los de otro, sino que establece entre los intereses contrapuestos un compromiso, un equilibrio, afín de reducir al mínimo las fricciones posibles, puede considerársele como democrático. Luego entonces, un primer requisito para que la democracia funcione, es que las partes

²³ Son contingentes por que estas desventajas pueden ser superadas en la medida en que su acción y ofertas políticas impacten en el cuerpo electoral y puedan acceder de esta manera al ejercicio del poder público.

acepten dirimir sus controversias por la vía del diálogo y el acuerdo, y no por el de la confrontación abierta.

Es así que el concepto de equidad electoral cobra una especial importancia en nuestros días, toda vez que hemos sido testigos de un proceso comicial presidencial llevado a cabo el pasado 2 de julio de 2006, en donde fue claro ver, que aún existen conductas y condiciones que atentan contra una contienda equitativa. Por tal motivo el presente estudio centra su atención en cinco aspectos que influyen en las condiciones de equidad de la competencia electoral: precampañas políticas, medios de comunicación, financiamiento, fiscalización y el parentesco entre quien detenta el poder y quien pretenda sucederlo como una posible causa más de inelegibilidad.

EQUIDAD ELECTORAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Establece el artículo 41 constitucional, en lo que interesa, que:

“Artículo 41.- 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 [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. [...]

[...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de **manera equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de

acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

[...]"

De esta manera se puede observar la intención del legislador de plasmar en nuestra Carta Magna a la equidad electoral como un principio rector que rija la contienda electoral en aras de una representación libre, auténtica y periódica. La equidad viene a ser un principio jurídico que no solo está previsto expresamente en el ámbito constitucional, sino que además, y como lo ha puntualizado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene un carácter fundamental, ya que da coherencia y sentido a todo el sistema electoral mexicano.

En este sentido, no sólo es necesario precisar el significado de lo que se entiende por “principio jurídico”, sino que además, es menester distinguir varios de los sentidos en que se usa en el lenguaje jurídico. Para esto, el primer paso es diferenciarlo con el concepto de “norma”.

Con la palabra “norma” se alude a que algo debe ser o producirse; en particular, a que un hombre debe comportarse de determinada manera. Si el derecho actual esta compuesto de reglas y principios cabe observar que las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre justicia son prevalentemente principios. Por ello distinguir los principios de las reglas, significa distinguir la Constitución de la ley. Las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen como debemos y como no debemos actuar en determinadas situaciones específicas previstas por las reglas mismas; los principios, directamente, no nos dicen nada a ese respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar una posición ante situaciones concretas.²⁴

²⁴ Zagrebelsky, Gustavo. Op. cit. p. 109.

Luego entonces, es factible inferir que los “principios jurídicos” son líneas directrices u orientaciones capitales elevadas a nivel constitucional, por tanto, los principios jurídico-electorales no son abstracciones o buenos deseos, antes bien, imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones. Al respecto el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, al referirse a la materia electoral, nos señala que éstos pueden ser entendidos como:

a) “Principio” con el significado de norma, con un alto grado de generalidad; así, por lo que se refiere al derecho electoral mexicano, v.gr., piénsese en la previsión de que en el financiamiento de los partidos políticos nacionales y las campañas electorales federales, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado [artículo 41, fracción II, constitucional];

b) “Principio” en el sentido de formulación normativa redactada en términos particularmente vagos; al respecto, piénsese en la “autonomía” de los organismos electorales, tanto del federal como de los locales [artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), constitucionales];

c) “Principio” en el sentido de norma programática, de norma que establece la obligación de alcanzar determinados fines u objetivos. Así, por ejemplo, la previsión de que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que “se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social” [artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional];

d) “Principio” en el sentido de norma que expresa los más altos valores de un orden jurídico, de un sector del mismo o de una determinada institución. Así, por ejemplo, piénsese en el principio de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo establecido en el artículo 39 constitucional; o bien, en el principio según el cual “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres,

auténticas y periódicas” consagrado en el artículo 41, párrafo segundo, de la propia Constitución federal;

e) “Principio” en el sentido de normas cuyo destinatario son los órganos jurídico-aplicadores del sistema jurídico en cuestión y que establecen de forma general cómo han de aplicarse o interpretarse otras normas del sistema, v.gr., considérese la previsión de que en el ejercicio de la función estatal electoral la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores [artículo 41, fracción III, constitucional]. También es un principio de este tipo el de la exhaustividad en las sentencias, como derivación de lo previsto en el artículo 17 constitucional.²⁵

En efecto, nuestro derecho electoral mexicano se integra por aquellos principios jurídico-positivos que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino que además, nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal.

Por ello, en virtud de que la legislación electoral contempla formulas para asignar prerrogativas a los partidos políticos con base a criterios, ya sea igualitarios o proporcionales, la equidad en la contienda electoral, como un medio para la eficaz integración de la representación popular, viene ser un pilar fundamental para la consolidación de nuestro régimen democrático.

El problema es la promoción de la igualdad y la tutela de las diferencias. Articular la igualdad significa responder a dos cuestiones distintas; ¿igualdad entre quien? e ¿igualdad en qué?

Todo ello abunda en la idea central del Estado constitucional democrático de derecho, según la cual el principio general de igualdad no exige una paridad de trato absoluta, sino que las distinciones razonables, y no arbitrarias, que persigan fines constitucionalmente

²⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús. “Principios y Reglas en el Derecho Electoral Mexicano”, en Enrique Arnaldo et al. (coords.), Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, pp.198-211.

legítimos son perfectamente acordes con la Constitución, por lo que una contienda electoral viene a ser equitativa en la medida en que garantice igualdad de oportunidades, así sea entre desiguales.

De esta manera, los beneficios de una equidad electoral serían enormes, toda vez que si los partidos políticos, así como sus candidatos que participan en una contienda aceptan las reglas que al efecto se establezcan, como equitativas y en consecuencia no tienen queja alguna que presentar contra ellas, surge un deber de las partes unas con otras (ya no solo jurídica, sino que también moral), de actuar de acuerdo con las reglas cuando les toca el turno de cumplir con ellas. Estas condiciones se darán si con razón se reconoce que una práctica es equitativa, pues en este caso todos los que en ella participen se beneficiarán. Una práctica es justa si está de acuerdo con los principios que razonablemente podría esperarse que todos los que participan en ella propusieran o reconocerían unos ante otros.

Sin bien, resultaría utópico hablar de una absoluta igualdad entre las distintas fuerzas políticas e incluso injusto y absurdo, puesto que no podemos esperar que no exista ninguna ventaja por ejemplo: entre un partido que cuenta con una sólida plataforma electoral, una ideología bien definida, una militancia numerosa, un alto porcentaje de votación y hasta la oportunidad de haber ocupado el gobierno y haberlo hecho bien, con respecto a otros partidos de reciente creación, sin estructura, con una militancia reducida y una ambigüedad ideológica, también es cierto que debemos propiciar por que cada quien reciba un trato equitativo en función de los criterios establecidos para ello por la ley.

Esto debido a que los criterios anteriores resultan ser contingencias sociales, las cuales no constituyen base alguna para considerar a algún partido político, y en el caso concreto, a un candidato, como de mayor mérito o demérito, y no son por ende circunstancias injustas ni justas. Justo o injusto es el modo como el sistema opera con ellos: “sencillamente, el modo como las instituciones sociales utilizan las diferencias naturales y permiten que operen el azar y la suerte, es lo que define el problema de la justicia”.²⁶

²⁶ Rawls, John. Op.cit. p. 79.

Definitivamente no basta con que los procesos electorales se desarrollen con absoluta limpieza y en forma transparente, ya que en tanto los elementos o recursos con que cuente un partido político respecto a otro sean inequitativos, injustos y hasta ilícitos, no será posible que en nuestro país haya elecciones libres, periódicas y auténticas, pues los recursos (financieros, humanos, técnicos, etc.) constituyen un medio indispensable para la realización de las actividades propias de los partidos políticos tales como la conformación de una estructura, contratación de espacios en los medios de comunicación, la creación de una imagen, la difusión de su ideología, etc. En fin, los recursos proporcionan los elementos que permiten a un partido político, estar en condiciones de competitividad con posibilidades reales de ganar.

ELECCIONES Y EQUIDAD

Sin duda alguna el rol de las elecciones en los sistemas democráticos es fundamental. En primer lugar, las elecciones constituyen la base de la democracia. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una competencia abierta, libre y equitativa. En segundo lugar, las elecciones son la fuente de legitimación del poder mismo y en consecuencia de los líderes o dirigentes. En tercer lugar, las elecciones son el medio a través del cual los ciudadanos ejercen la soberanía vía sufragio, constituyendo un medio de participación política.

Bajo este contexto las elecciones pueden ser definidas como una técnica de designación de representantes de elección popular, por lo que el ciudadano tiene la posibilidad de optar libremente entre ofertas políticas diferentes.

Así, las elecciones están llamadas a cumplir diversas funciones entre las que podemos mencionar, además de las ya señaladas, la de dar la posibilidad de que exista alternancia en el ejercicio del poder público, la existencia de una sociedad mas plural, la concientización política y social, constituyendo un gran potencial de educación y de formación política de la población, el establecimiento de una oposición que aspire a obtener el poder por medios pacíficos, la construcción de puentes de comunicación entre gobernantes y gobernados, el surgimiento de organizaciones políticas y sociales que respondan a los intereses de la

sociedad, la preservación de la estabilidad política y social del país mediante la sucesión pacífica y ordenada del poder, entre otras.

Además las elecciones propician que los contendientes que fueron derrotados, o bien los partidos que realizaron la postulación, asuman un papel activo en el seguimiento de la actuación de quienes ocupan los cargos públicos, con la intención de detectar y denunciar públicamente las irregularidades en las que hubieren incurrido, para con ello restarles la simpatía del electorado, incrementando por ende, las posibilidades de resultar favorecidos en los siguientes comicios.

Luego entonces, para que las elecciones puedan responder eficazmente a las expectativas generadas en torno a ellas, se debe garantizar el cumplimiento de cuando menos ciertas características que a continuación citaremos:

a) Reglas bien definidas y consensadas con todos los participantes del juego político;

b) Condiciones electorales equitativas para todos, de modo tal, que las ventajas que un participante pudiera llegar a tener sobre los demás, se den en virtud del mérito propio y dentro de lo permitido por la ley, como la ventajas con que puede contar el partido en el poder en caso de haber realizado una buena gestión, y no por el apoyo que el gobierno brinde a determinados candidatos de su preferencia, mediante la utilización de los recursos del Estado;

c) Credibilidad y confianza tanto en el desarrollo del proceso electoral, como en los resultados arrojados en la jornada electoral, como único medio para desalentar que se opte por el camino de la violencia para acceder al poder;

d) Plena imparcialidad y autonomía de las autoridades encargadas de la organización, vigilancia y calificación de las elecciones, para reducir las posibilidades de que se le pueda presionar para favorecer a algún participante, o perjudicar a otro;

e) Una estricta vigilancia durante todo el proceso electoral, ejercida tanto por la autoridad electoral como por los partidos políticos, candidatos y sociedad civil con el fin de impedir que se presenten irregularidades que pudieran influir en el resultado; y

f) Difusión de la tipificación y penalización de los delitos en materia electoral, a fin de que se inhiba en lo posible su comisión.

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en las siguientes tesis, su criterio por virtud del cual considera que una elección es democrática:

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos

principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 63-64, Sala Superior, tesis relevante S3EL 010/2001.

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Sala Superior, Tercera Época, tesis de Jurisprudencia S3ELJ 23/2004.

Podemos concluir, que la celebración de elecciones que cumplan con las características aquí analizadas, constituyen una condición sine qua non para la consolidación de nuestra democracia. La credibilidad de los procesos electorales, que estaba prácticamente perdida,

ha sido reivindicada gracias al esfuerzo permanente de lograr la consolidación de nuestro régimen democrático. Ya el expresidente Ernesto Zedillo había declarado en una entrevista que su elección había sido legal pero no equitativa, por lo que no podemos dar por concluido el trabajo, no debemos olvidar que en la actualidad se presenta una nueva situación que se debe garantizar: la equidad en la contienda electoral y la transparencia en el manejo de los recursos partidistas.

DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

Inmersos en la estructura democrática de nuestro país, los ciudadanos intervenimos en el desarrollo del mismo a través del ejercicio de los derechos político-electorales que nos confiere nuestra Carta Magna. De esta manera, una democracia o es participativa, o simplemente no es democracia, por lo que los ciudadanos debemos participar activamente en la configuración de la dirección de la sociedad a través del debate y la elaboración de decisiones públicas.

Estos derechos vienen a ser el fundamento de la organización de una sociedad y consecuentemente del Estado. Es por ello que los derechos políticos son derechos fundamentales, prueba de ello, es su reconocimiento por los documentos de mayor importancia en el derecho. En el ámbito internacional tenemos al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que en su artículo 21 establece:

“Artículo 21.

1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2.- Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Por su parte, nuestra carta Magna reconoce en diversos artículos los derechos político-electorales a favor de los ciudadanos en el ámbito de las relaciones directa o indirectamente con el Estado. De esta manera, el publicista Jorge Jellinek en el tomo segundo de su Teoría General del Estado, establece que los derechos políticos son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. El derecho de votar, verbigracia, es de índole política, por que es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene asimismo, carácter orgánico. Esto quiere decir que el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública. Jellinek advierte, sin embargo, que el derecho de sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, por que este último ya no es derecho político, sino cumplimiento de una función. El derecho de voto es simplemente la pretensión de intervenir por medio del mismo en la elección de los órganos políticos. Lo propio puede decirse del derecho de ser votado. La pretensión de ser electo es el derecho político, el desempeño de los cargos de elección es, en cambio, una función orgánica.

En una posición distinta a la de Jellinek y fiel al lema de la pureza metódica, Kelsen define al derecho político como la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales. Por virtud de los derechos subjetivos políticos, dice Kelsen, es como los ciudadanos tienen posibilidades de tomar parte en el gobierno y en la formación de la voluntad del Estado, es decir, el ciudadano puede intervenir en la creación del orden jurídico.

Del planteamiento de Jellinek y de Kelsen, podemos distinguir claramente las diferentes posturas; mientras el primero considera el derecho político como pretensión de ser admitido para el desempeño de las funciones orgánicas, el segundo considera que el derecho político es precisamente el desempeño de esa función orgánica cuando tiene por objeto, directa o indirectamente, la creación de normas abstractas.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, Jellinek disgrega indebidamente el derecho político, como facultad normativa del hecho real de su ejercicio. Tal disgregación equivale

en el fondo a considerar que el acto de votar es un mero hecho, no el ejercicio de una facultad legal. En lo que respecta a la tesis kelseniana, consideramos que el autor restringe injustificadamente los derechos políticos a la creación de normas generales, y por otro lado, no nos sirve para explicar la elección de Presidente de la República, que es sin lugar a dudas de índole política, ya que las funciones de éste no se limitan de manera exclusiva a la creación de normas abstractas, por el contrario, la función esencial de dicho órgano es la ejecutiva.

Sentado lo anterior, es importante destacar que los derechos políticos en general, no sólo se refieren a los derechos netamente electorales como el de votar y ser votado, sino también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en las actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función política, como lo serían el derecho de petición, el derecho a la información y el de la manifestación de las ideas, escrita o verbal.

Bajo esta perspectiva, cabe señalar la distinción que se ha hecho sobre los derechos comprendidos en un sistema jurídico.

Ignacio L. Vallarta distinguió entre derechos del hombre, derechos políticos y derechos civiles.²⁷ Para el jurista mexicano el concepto de derechos del hombre se aplicaba a los derechos que resultaban de la naturaleza del hombre, los cuales proporcionaban, además, la base y la condición para adquirir los otros; tal clase de derechos, llamados también naturales, nacen con el hombre y este puede hacerlos valer en todas las circunstancias y ante cualquiera, sin necesidad de un acto de su parte o de otros para hacerlos reconocer; ellos constituyen la condición indispensable para que el hombre pueda mostrarse en su carácter de persona jurídica. Vallarta comprendió dentro de estos derechos, agrupados en una primera categoría, los que el hombre tenía respecto de su vida, su libertad, su honra, etc.

²⁷ Tomamos esta distinción, por que a partir de Ignacio L. Vallarta, este punto de vista ha sido el imperante en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre esta base, Vallarta pasó a delimitar el concepto de derechos políticos como una segunda categoría y entendió por tales, a los que no resultaban inmediatamente de la naturaleza del hombre, sino a los que tenían un diverso carácter y origen, esto es, a los que la constitución de cada país concede a sus ciudadanos, al regular determinadas materias, como el medio para que aquellos tuvieran el ejercicio del poder, los requisitos para ser electos para ocupar cargos públicos, etc. Para Ignacio L. Vallarta estos temas quedaban comprendidos en el derecho público interior. Según él, los derechos políticos, creados por las constituciones, admiten ser ampliados, restringidos o modificados, de modo que su regulación es tan mudable como las propias constituciones que les han dado nacimiento.

En una tercera categoría de derechos, Vallarta incluyó a los derechos civiles, cuyo origen no se encuentra en la constitución, sino en las leyes secundarias y por consiguiente, es todavía más fácil ampliarlos, modificarlos o suprimirlos con mayor libertad, según las necesidades de los tiempos y las condiciones especiales de cada pueblo. Dentro de esta clase de derechos, Vallarta puso como ejemplo, los provenientes de preceptos del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, en cuanto a la regulación de temas, tales como los formalismos para la eficacia de contratos, los requisitos para la procedencia de la vía ejecutiva, etc.

Bajo esta perspectiva, es de señalar que los derechos políticos electorales pertenecen a la rama del derecho público, ya que a través de su ejercicio es como participan los gobernados para configurar a los órganos del Estado de elección popular por medio del sufragio, o a través de asociaciones políticas y partidos políticos con el carácter de candidatos.²⁸ En el supuesto de que estos derechos sean violados, existe todo un sistema de medios de impugnación en materia electoral para su defensa, alcanzando este sistema un rango constitucional, al establecer los artículos 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto, constitucionales, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 41 [...]

²⁸ Barraza, Arturo. “Los derechos Político Electorales de los Ciudadanos Mexicanos” en Apuntes de Derecho Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2000, pp. 417-419.

IV. Para garantizar, los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Artículo 99. [...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.”

En este mismo sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone:

“Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulados por esta ley tiene por objeto garantizar:
 - a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
 - b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.
2. El sistema de medios de impugnación se integra por:
 - a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
 - b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
 - c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
 - d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas;

[...]"

Por lo anterior, es de observar la importancia de estos derechos políticos en el desarrollo y consolidación de nuestro régimen democrático. Así las cosas, procederemos al análisis concreto del derecho de reunión, asociación y afiliación política, de votar, de ser votado y del derecho de petición.

DERECHO DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN POLÍTICA

En primer lugar, conviene advertir la diferencia entre el derecho de asociación como garantía individual tutelada por el Juicio de Amparo y el derecho de asociación como derecho político-electoral tutelado por el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Precisado lo anterior, diremos que el derecho de asociación lato sensu, lo encontramos en el artículo 9 la Constitución Política Mexicana, que establece:

“Artículo 9.-No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

De lo anterior, se advierte que el derecho de asociación y de reunión se encuentran limitados por tres requisitos:

- a) Que la reunión o asociación se efectúe de modo pacífico;
- b) Que tenga un objeto lícito; y
- c) Que sólo los ciudadanos mexicanos podemos gozar de esta libertad cuando se trate de tomar parte en los asuntos políticos del país.

Además, vale la pena precisar que por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona de asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, para la realización de determinadas actividades o para la protección de sus intereses comunes. Por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica. Al ejercer la libertad de reunión no nace una entidad jurídica propia, como en la libertad de asociación; además una reunión es transitoria, lo que no sucede con una asociación”.²⁹

Así pues, la libertad de asociación y la libertad de reunión forman parte del Capítulo I, Título Primero, de nuestra Constitución, denominado “De las Garantías Individuales”, constituyendo dos de los derechos subjetivos públicos fundamentales más importantes de todo Estado constitucional democrático de derecho.

El derecho de asociación se traduce en la formación de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de ciertos fines, la realización de actividades y la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

Así, surgen sindicatos obreros o patronales, asociaciones profesionales, sociedades civiles, sociedades mercantiles, así como fundaciones culturales, de beneficencia, centros y clubes deportivos, y por supuesto, los partidos políticos.

Por ello, de los múltiples tipos de manifestaciones del derecho de asociación en la vida económica, cultural, social y política del país, puede colegirse la importancia que reviste

²⁹ Ibidem. p. 453.

este derecho público subjetivo fundamental, el cual, encuentra su variante político-electoral consignada en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política Mexicana estableciendo que:

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.”

Como podemos observar, este artículo también protege el derecho de asociación, con la diferencia de que este derecho es exclusivamente en materia política para los ciudadanos. Es decir, se trata de un derecho por medio del cual, los ciudadanos participan en la vida pública del país, en la formación del gobierno, y que el propio artículo 9º constitucional (el cual regula el derecho de asociación como garantía individual), establece que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero que solamente los ciudadanos de la República lo podrán hacer para tomar parte en los asuntos políticos del país.³⁰

Por lo que cuando un ciudadano ejerce su derecho de asociación como garantía individual, es decir, sin que este relacionado con un derecho político-electoral del ciudadano, ese derecho es tutelado por el Juicio de Amparo como garantía individual, pero cuando ese mismo derecho es ejercido relacionándolo con un derecho político-electoral, como podría ser el derecho de ser votado, su tutela es a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, pues este procede no solo cuando se reclaman derechos netamente político-electorales, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio

³⁰ Además, existe otra limitación específica establecida en el artículo 130 constitucional consistente en que los ministros de cultos no podrán asociarse con fines políticos, ni de realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Asimismo, se prohíbe expresamente la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título contenga alguna palabra o indicación que las relacione con alguna confesión religiosa y se prohíbe la celebración en los templos de reuniones políticas. A nuestro parecer, este precepto juega también un papel fundamental dentro de la equidad en la contienda electoral, toda vez que dada la naturaleza eminentemente religiosa de la sociedad mexicana, sería inequitativo que un partido político o candidato estuviera siendo apoyado por la Iglesia Católica o cualquier otra religión. Por tal motivo debe prevalecer tajantemente esta separación entre Iglesia y Estado, debe haber una política laica.

de los mencionados derechos político-electorales y cuya protección sea indispensable a fin de no hacerlos nugatorios, pasándose del ámbito de las garantías individuales, al de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

Por ello, entre las personas morales de carácter político reconocidas legalmente, se encuentran los partidos políticos y las agrupaciones políticas, al disponer el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que:

“Artículo 5

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.”

Conforme con lo anterior, es de precisar que del derecho de asociación lato sensu deriva, por un aparte, el derecho de asociación política, con fundamento en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Mexicana; y por otra, el derecho de asociación político-electoral establecido en el artículo 41 constitucional del que se desprende el derecho de los ciudadanos a formar una clase especial de asociación política, como lo son las agrupaciones políticas nacionales, teniendo una orientación más particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL.—El artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la libertad general de asociación, concebida como un derecho constitucional establecido para los ciudadanos mexicanos, de este género deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política, que tiene su fundamento en el artículo 35 de la propia Constitución y por la otra, el derecho de asociación político-electoral, consagrado a su vez en el artículo 41, fracción III, octavo párrafo de la Carta Magna. El citado artículo 35 establece que los ciudadanos mexicanos detentan la libertad general de asociación pacífica con fines políticos, mientras que el artículo 41, así como los artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplan el derecho de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación política, que recibe el nombre de agrupación política nacional, a través de la cual se propende

al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Esta subespecie de derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se colma el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el citado artículo 9o. De esto se concluye que no ha lugar a confundir al género con sus especies.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, página 25, Sala Superior, tesis S3ELJ 61/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 94-95.

Por lo que, tanto a los partidos políticos como a las agrupaciones políticas, se les reconocen expresamente como asociaciones políticas (sin embargo sus finalidades son distintas), sirviendo de base para su formación, el derecho de asociación político-electoral tal y como lo ha establecido el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis de jurisprudencia:

DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.—El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Sobre el particular, es necesario dejar establecido que todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en

conformidad con lo dispuesto en los artículos 9o.; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución federal, así como 5o., párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 21-22, Sala Superior, tesis jurisprudencia S3ELJ 25/2002.

Asimismo, este derecho de asociación política se encuentra protegido por el artículo 80, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procederá cuando:

“Artículo 80.

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.”

Es así como el derecho de asociación constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema democrático, ya que sin el reconocimiento de este derecho fundamental se impediría la formación de partidos políticos de diversas tendencias ideológicas con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática.

DERECHO DE AFILIACIÓN

Como complemento a nuestro derecho de asociación política esta el derecho de afiliación a los partidos políticos, uno y otro vienen de la mano. Esto es así puesto que la importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho (como es el de **promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público**) ha propiciado que en las democracias modernas se les reconozca un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines además de que se prevea que sus estructuras y funcionamiento interno deban apegarse al principio democrático, atribuyéndoseles la naturaleza jurídica de “entidades de interés público” con el monopolio para la postulación de candidaturas para los cargos públicos de elección popular.

Por lo anterior es que se justifica que el Estado les proporcione a los partidos políticos, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades, al mismo tiempo que se justifica la exigencia de que sus estructuras internas y funcionamiento sean democráticos. Con esto, lo que se pretende asegurar es el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que los partidos políticos tienen constitucional y legalmente encomendados, y en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado. Sin unos partidos estables y disciplinados no cabe que la democracia sea una forma de gobierno eficaz.³¹

Es por ello que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo in fine, de nuestra Constitución Política, “*solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos*”. Consecuentemente un derecho político fundamental que tenemos todos los ciudadanos y que resulta trascendental para poder hacer

³¹ La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual funcionamiento autoritario interno de estas organizaciones se traduzca en un déficit en el funcionamiento de los órganos de poder y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático. Creemos que sin lugar a dudas los aspectos patológicos que se viven al interior de un partido político afectan a la postre al funcionamiento del eventual ejercicio del poder público.

valer otros derechos políticos, como el de ser votado, es el derecho de afiliación a un partido político. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido que:

DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.—El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 19-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 87-88.

Es por ello que al formar parte de los partidos políticos a través de la afiliación libre e individual, los ciudadanos adquieren una serie de derechos y obligaciones y en donde los partidos políticos están llamados a hacer vivir una democracia interna, rigiendo su organización y funcionamiento interno mediante reglas que permitan la participación de sus afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno (que se relaciona con la forma

como se distribuye el poder dentro del partido) mediante el reconocimiento de derechos que les permitan participar en la formación de la voluntad del partido político (que se refiere al respeto de un conjunto de derechos de los afiliados respecto o frente al propio partido). Punto este último en donde se dio un paso sumamente importante en materia de defensa jurisdiccional de los derechos de los afiliados de los partidos políticos, al pasar de la idea de no intromisión en los asuntos internos de los partidos políticos en aras de una libre auto-organización, a la idea de una tutela jurisdiccional de los derechos de los afiliados considerando como autoridad a los partidos políticos para efecto de la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Al respecto, es de señalar la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.-La

interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 Y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado, y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de

impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Revista Justicia Electoral 2004; suplemento 7, páginas 18-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 19972005, páginas 161-164.

Sin embargo, es importante señalar que este derecho no es absoluto, sino que se encuentra limitado por dos condicionantes básicas. La primera es que solo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. La segunda es que el derecho de afiliación se colma con la adhesión a un solo partido político. Al respecto el Tribunal Electoral ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA.—La libertad general de asociación de los mexicanos, se encuentra consagrada por el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el diverso 35, fracción III reconoce como especie autónoma e independiente, a la libertad de asociación política, y en ésta, a la vez, se encuentra una subespecie o modalidad aludida por el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, quinto párrafo, y reglamentada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, ese derecho en su vertiente político-electoral, se encuentra acotado en función de la naturaleza y fines que la propia Ley Fundamental confiere a los distintos partidos y agrupaciones políticas. Esta afirmación adquiere sustento si se analizan los factores siguientes: por una parte, el ciudadano se afilia a un partido o agrupación política sobre la base de la elección que hace según sus aspiraciones políticas y la concepción que tenga de la forma en que deba alcanzarlas conforme a determinados valores y principios políticos, lo que es el componente esencial de identidad de la asociación, que sirve para distinguirla respecto de otras, lo cual a su vez imprime cierta cohesión y compromiso entre sus miembros. Así, la ideología es uno de los factores fundamentales que identifican a cada organización. Por otra parte, el ejercicio del derecho de asociación político-electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política, ya que conforme a su naturaleza y objetivos su voluntad de asociarse se colma al realizarlo a un ente, pues con ello adquiere distintos deberes cuyo cumplimiento exige del asociado el empleo de sus recursos personales (económicos, temporales y físicos) de manera que al pertenecer a varios partidos o agrupaciones, no podría llevar a cabo realmente las tareas que en cada una debiera desempeñar. En las referidas condiciones, y con arreglo al principio de que el legislador diseña la norma con arreglo a lo común, ordinario o normal, sin ocuparse de aspectos extraordinarios o difícilmente previsibles, se tiene que el derecho de asociación fue concebido por el legislador, sobre la base de que el derecho político electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiera sólo a una organización, con lo que se explica que el legislador no haya establecido expresamente la prohibición de afiliarse a dos o más asociaciones políticas con fines electorales. De lo anterior se concluye que al pertenecer al mismo tiempo a distintas agrupaciones político-electorales, se rebasarían de manera manifiesta y evidente los límites dentro de los que se satisface el derecho de asociación político-electoral, en detrimento de la funcionalidad del propio sistema jurídico, lo que justifica su acotamiento, y no repercute en la libertad de asociación en general, dada la diversidad de sus fines y regulación específica.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 22-23, Sala Superior, tesis jurisprudencia S3ELJ 59/2002.

Es así que el derecho de afiliación y de asociación política se complementan el uno al otro y que cuando se ejercitan estos derechos surgen una serie de derechos y obligaciones del partido político hacia sus asociados o afiliados y de estos hacia aquellos.

DERECHO A VOTAR

Emitir el voto como expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones para la designación, conformación e integración de los titulares de los órganos del Estado de elección popular, es sin duda, una de las prerrogativas fundamentales en toda democracia. Nuestra Carta Magna recoge este derecho en los artículos 35 y 36 que señalan:

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.”

Al respecto, el Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo ha definido al sufragio como:

“El derecho político de sufragio es aquel que tiene un ciudadano de participar en la integración de los órganos del Estado de elección popular. Este derecho implica el de que su voto sea recibido y tomado en cuenta, de acuerdo con las leyes respectivas por los correspondientes funcionarios.”³²

Por lo que toca a la naturaleza jurídica del sufragio, se ha producido un intenso debate a partir de la Revolución Francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

a) La teoría del sufragio como derecho. Aparece conectada a la concepción rousseauiana de la soberanía popular entendida como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el sufragio es un derecho personal, innato a la personalidad. Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, "derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos", concluye.

³² Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “El derecho de Sufragio” en Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso Electoral 1987-1988, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988. pp. 203-222.

b) La teoría del sufragio como función. Se conecta con la concepción sieyesiana de la soberanía nacional. La nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana, de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitas*) y el derecho a ser elector (*jus sufragii*). De acuerdo con esta doctrina son titulares del *jus sufragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política.

c) El sufragio como deber. La lógica inherente a la concepción anterior conduce inevitablemente a admitir que el sufragio es un deber jurídico estricto; no es el sufragio, sostienen los que apoyan esta tesis, un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado.³³

En este mismo sentido, el Dr. Ojesto nos comenta que en cuanto a la naturaleza jurídica del sufragio, hay principalmente dos concepciones jurídicas.

La primera que considera al sufragio como un **derecho subjetivo público de ejercicio potestativo**, históricamente arrancado a los gobernantes por el pueblo como resultado de una larga lucha y en donde la calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada, supone necesariamente en quienes la poseen, el carácter de persona, y por ende, la existencia a favor de los mismos de una esfera de derechos subjetivos públicos. El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado, constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de *status personal*. El conjunto de estos derechos subjetivos públicos, constituye la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, representando además, una serie de limitaciones hacia el propio Estado.

³³ Manual de Derechos Político Electorales. Disco Compacto, Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

Por lo anterior, y por lo que respecta al sufragio considerado como derecho, esto es, como facultad o posibilidad normativa de hacer u omitir lícitamente algo, es decir, de naturaleza potestativa, se puede concluir, nos señala el Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, que el derecho de sufragio representa el ejercicio de una potestad y al propio tiempo es una función del Estado y que por su finalidad puede ser definido como “la posibilidad que tienen el ciudadano de participar en la vida pública realizando la función orgánica relativa a la formación de voluntad estatal.”³⁴

La segunda concepción, considera al **sufragio como un derecho del obligado**, fundada exclusivamente en el análisis lógico jurídico de la norma de derecho. Al analizar las relaciones que existen entre el deber jurídico y el derecho subjetivo, descubrimos una de las características esenciales de la norma jurídica: la bilateralidad, es decir, toda regulación jurídica impone deberes correlativos de derechos, o viceversa, toda facultad es correlativa de una obligación. Asimismo, descubrimos que existen dos tipos de derechos subjetivos: los de ejercicio potestativo y los de ejercicio obligatorio, ya que como nos enseña el maestro García Máynez, la persona pasible de un deber jurídico tiene en todo caso el derecho de acatarlo. Si la ley no concediese a los sujetos a quienes impone obligaciones de derecho de cumplirlas, sería contradictoria, ya que ordenaría y prohibiría, al propio tiempo, un mismo proceder. Se llama derecho del obligado, por ser el que éste tiene de cumplir con su deber.³⁵

Por otro lado, Kelsen nos enseña que en determinadas circunstancias un “x” sujeto debe observar tal conducta; si no la observa, otro sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción. De allí que la estructura lógica de la norma pueda expresarse de la siguiente manera:

“Si A es, debe ser B, si B no es, debe ser C”

³⁴ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. Op. cit. p. 70.

³⁵ Esta teoría del maestro García Máynez, se basa en el principio lógico de contradicción que hace otorgar un derecho al sujeto de un deber, pues si la norma prohíbe la acción, es necesario que autorice la omisión y si prohíbe la omisión, es necesario que autorice la acción.

Si analizamos la regulación jurídica de nuestro derecho de sufragio, a la luz de esta lógica formal de Derecho podemos ver lo siguiente:

Supuesto Normativo

La constitución Política establece varias hipótesis para que el individuo pueda votar. De esta manera, los ciudadanos mexicanos debemos contar con dos requisitos importantes; primero la nacionalidad y segundo, la ciudadanía. Al respecto, el artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización; mientras que la ciudadanía, según dispone el precepto 34 constitucional, la tienen tanto los hombres como las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir. Adicionalmente, el COFIPE establece otros requisitos como el de estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar.³⁶

En el momento que se actualicen los supuestos normativos anteriores, *ipso facto*, se producirán las consecuencias normativas puesto que: “Si A es, debe ser B.”

Consecuencias Normativas

Las consecuencias de derecho consisten en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones. Por lo que, continuando con nuestro análisis, en nuestro marco jurídico, si un mexicano (por nacimiento o por naturalización), tiene un modo honesto de vivir y ha cumplido dieciocho años, entonces tendrá la obligación de votar, de conformidad con el artículo 36, fracción III, de nuestra Constitución. Esto es, nace a cargo de todo sujeto, que se encuentre en el supuesto jurídico mencionado, el deber jurídico de votar.

Ahora bien, como se ha establecido con anterioridad, la regulación jurídica es bilateral, y por tanto, frente al obligado, siempre existe una persona facultada para exigirle lo preceptuado. En este caso, si los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de votar, luego entonces ¿quién tiene la facultad de exigir que sufraguen? La respuesta es el Estado, quien

³⁶ Artículo 6 del COFIPE.

tiene la posibilidad lícita de exigir a los ciudadanos que cumplan con su obligación de votar, y por lo tanto, realicen la función pública de integrar los órganos de elección popular del Estado mismo.

Conforme con lo anterior, podemos establecer que en esta relación jurídica del deber jurídico de votar, y a la que llamaremos relación primaria, el sujeto pasivo de la misma, o sea el obligado, es el ciudadano, y el sujeto activo, es decir, el facultado, es el Estado.

RELACIÓN JURÍDICA PRIMARIA

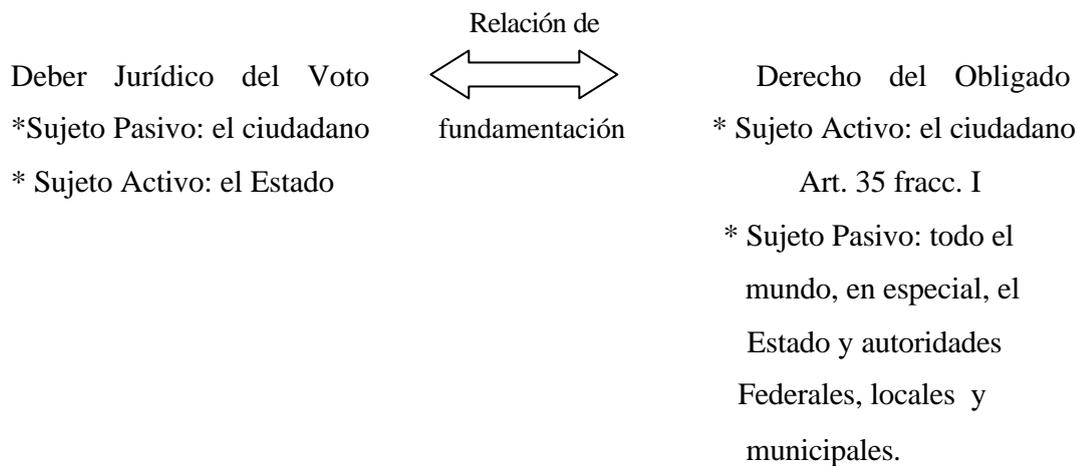
<u>Si A es,</u>	<u>Debe ser B</u>
Supuesto Normativo	* Consecuencias Jurídicas
Artículos 30,34, y 35, fracción I	Art. 36 fracc. III
	* Obligación ciudadana de votar (Sujeto pasivo: ciudadano)
	* Facultad estatal de exigir el voto (Sujeto activo: el Estado)

En consecuencia, nos comenta el Dr. Ojesto, el deber jurídico de voto, lógica y necesariamente, fundamenta el derecho a cumplir con la obligación de votar.³⁷

Si ahora analizamos la relación en que se encuentra el derecho de cumplir con este deber jurídico (a la que llamaremos relación jurídica secundaria), podemos ver que el sujeto pasivo de la relación primaria (el obligado) pasa a ser sujeto activo, en su carácter de titular del derecho a la observancia de su propia obligación; y el sujeto activo de la relación primaria (facultado) es ahora sujeto pasivo junto con todas las demás personas y autoridades a quienes se les impone el deber de respetar el ejercicio de tal derecho.

RELACIÓN JURÍDICA SECUNDARIA

³⁷ Ojesto Martínez Porcado, José Fernando. Op. cit. pp.



En este caso, el derecho del obligado es absoluto, vale erga omnes, puesto que existe la obligación universal de respetar el cumplimiento de la obligación.

Si ahora analizamos la norma sancionadora veremos que si el ciudadano incumple con la obligación constitucional y legal de votar, ¿qué sanción le corresponde?, toda vez que:

Si B no es, debe ser C

De acuerdo con el artículo 38 constitucional:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.”

Esto es, si el ciudadano no vota, entonces el Estado puede ejercitar acción a efecto de que éste imponga al infractor la sanción consistente en la suspensión antes citada. De esta manera, la existencia de la sanción hace indudable que votar es una obligación o un derecho de ejercicio obligatorio. Al establecerse el sufragio como obligación ciudadana, el

fin de la norma es provocar la conducta positiva (el acto de votar), para lo cual se prohíbe su omisión. Así, el derecho de sufragio se convierte en facultad de ejercicio obligatorio.

A nuestro parecer, el constituyente permanente en nuestro país decidió adoptar ambas teorías, pues concibe al sufragio como un derecho y una obligación, lo cual pareciera una contradicción lógico-jurídica. Sin embargo no lo es, ya que como se ha analizado, nuestra Constitución estatuye el voto como un a prerrogativa de ejercicio obligatorio y no como un derecho subjetivo que permite al ciudadano optar entre votar y no votar.

Asimismo, el derecho de sufragio lo podemos enmarcar como un derecho público subjetivo que actualiza una función estatal, pues a través del mismo se procede a la integración de los órganos del Estado de elección popular, decidiendo quien nos gobernará, mediante la aprobación o rechazo de una determinada propuesta o alternativa de acción pública, propuesta por los partidos políticos y sus candidatos, lo cual constituye el ejercicio de un derecho subjetivo, tal y como lo establece el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 4.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular.”

Ahora bien, en cuanto a la tutela de este tan importante derecho de votar, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece en su artículo 80 que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano procede:

“Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) Habiendo cumplido con bs requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.”

Por último, cabe hacer una reflexión. El ejercicio del voto en México se ha transformado con el transcurso del tiempo y la consecuente evolución de sus instituciones democráticas. En efecto, después de un periodo en donde existió un partido hegemónico y en donde existían serias dudas sobre el respeto de la voluntad popular manifestada a través del voto, se han creado instituciones que garantizan la efectividad del sufragio, creándose un instrumento jurídico para su tutela, siendo éste, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano pues hasta 1996, el derecho de votar quedaba desamparado jurídicamente, pues cabe recordar que el Juicio de Amparo por interpretación jurisdiccional y reglamentación legal, no protegía, ni protege este derecho fundamental.

CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por su parte, retoma de la fuente primaria el derecho de votar, estableciendo que:

“Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.”

Por consiguiente, la doctrina considera que el sufragio debe tener las siguientes características:

a) Universal. Significa que toda persona que cumpla con determinados requisitos constitucionales y legales (ciudadanía, pleno ejercicio de sus derechos, inscripción en el padrón electoral) puede ser su titular y ejercerlo, sin que pueda obstaculizarse por cuestiones de raza, sexo, religión, ingresos, educación, clase social, entre otras limitaciones;

b) Libre. Identificado con el principio de la libertad de elección, implica la prohibición de cualquier tipo de presión o coacción en el proceso de formación de la voluntad y emisión del voto por el ciudadano. Entonces, se tutelan aspectos que pueden acontecer antes o durante la jornada electoral;

c) Secreto. Este principio exige que la decisión del elector, en forma de emisión del voto (por lo general, mediante una marca en una boleta electoral), no sea conocido por otros. Por tanto, tutela las garantías materiales en las que debe ejercerse el sufragio, procurando evitar la publicidad del voto, garantizándose asimismo, la libertad del mismo.

d) Directo. Supone que el cuerpo electoral sea el que elija a los representantes de elección popular. Implica la prohibición de los sistemas de elección indirecta, en los que el votante no elegía a sus representantes sino a intermediarios que mediante colegios electorales designaban a los representantes;

e) Igual. Esta característica del sufragio se encuentra implícitamente contenida en la Constitución y es un principio universalmente aceptado, y se expresa comúnmente con la fórmula *un ciudadano, un voto*. Entonces, todo sufragio debe tener el mismo valor y efecto en el sistema electoral (igualdad cuantitativa del voto), salvo las desviaciones técnicas que se utilizan en la representación proporcional, lo cual no constituye una vulneración a este principio; y

f) Personal e intransferible. Implica que el ejercicio del voto, es un derecho fundamental personalísimo. Por tanto, cualquier instrumento material (por ejemplo, la credencial para votar) relacionado con ello no puede cederse.³⁸

“Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; por que faltando cualquiera de estas condiciones o se convierte en una prerrogativa de clase, o es mero artificio para disimular usurpaciones de poder. Siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social”.³⁹

Conforme a lo anterior, desde el punto de vista de la libertad del sufragio, la equidad juega un papel fundamental ya que la falta de ésta en las condiciones de competencia entre los partidos políticos es uno de los factores que más la restringe. Sin entrar en detalles (puesto que este tema será tratado en el capítulo referente a medios de comunicación), solo diremos que es sorprendente como los electores se ven influidos en sus decisiones por los enormes gastos erogados por los partidos políticos en sus campañas o por la publicidad de los candidatos en los medios de comunicación.

Por lo que el libre ejercicio del voto depende de que los electores conozcan las diferentes opciones políticas en iguales condiciones para que la decisión de votar por un partido o candidato se funde objetivamente en los méritos políticos de los contendientes. El sufragio es libre cuando no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La violencia y el poder del capital no deben emplearse para ofuscar al elector, porque destruyen la naturaleza misma del sufragio.

³⁸ Vid. SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 Acumulados.

³⁹ Discurso de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, citado por Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales, Ed. Porrúa, México, 1999, p.30.

DERECHO DE SER VOTADO

La fracción II del artículo 35 constitucional, establece como prerrogativa del ciudadano mexicano:

“Artículo 35.-Son prerrogativas del ciudadano:

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.

A través de este precepto, el ciudadano puede ser elegido por las mayorías para ocupar un cargo de elección popular federal o local, concretamente para integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, del de los Estados y de los ayuntamientos de los municipios.

Por su parte el artículo 36 constitucional fracción IV establece que:

“Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.”

Por lo que, tanto el voto activo como el voto pasivo, son una prerrogativa y una obligación de los ciudadanos mexicanos. Asimismo, de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.⁴⁰ Consecuentemente la figura de las candidaturas independientes no está contemplada en el ordenamiento federal electoral.

⁴⁰ Artículo 175 del COFIPE. A mayor abundamiento, véase las resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-037/2001.—Manuel Guillén Monzón.—25 de octubre de 2001.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata y SUP-JDC-713/2004 —José Hernández Mendoza—22 de diciembre de 2004—Mayoría de votos en el criterio—Voto en contra de los Magistrados Leonel Castillo González, José Luis de la Peza y Mauro Miguel Reyes Zapata, quienes formulan voto particular.

En este mismo sentido, para poder ser electo a un puesto de elección popular federal, es necesario cumplir con una serie de requisitos. Al respecto, el artículo 55 constitucional dispone que para ser diputado se requiere:

“Artículo 55.-Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;
- VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

Por lo que toca a los senadores, el artículo 58 constitucional dispone que los requisitos para ser senador son los mismos que se exigen para ser diputado, a excepción de la edad, la cual será de 25 años.⁴¹

Entrando al ámbito del ejecutivo, los lineamientos que tiene que satisfacer el aspirante al cargo son:

“Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

⁴¹ Por su parte el COFIPE establece otra serie de requisitos que tienen que ver con no ocupar ciertos cargos y contar con la credencial para votar. Vid. Artículos 7 y 8 del COFIPE.

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años;
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

Sin entrar en mayor detalle por el momento, puesto que estos requisitos serán analizados en el capítulo concerniente al “parentesco como causa de inelegibilidad”, diremos por último que para tutelar el derecho a ser votado, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano procede:

“Artículo 80

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando :

- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.

Artículo 82

Cuando por causa de inelegibilidad de los ciudadanos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente:

- a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado solo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración [...]
- b) En los procesos electorales de las entidades federativa, el candidato agraviado solo podrá promover el juicio a que se refiere el presente Libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiere un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, consideré que no se reparó la violación constitucional reclamada.”

Al respecto, el Tribunal Electoral se ha expresado en el sentido de que el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos. Lo anterior lo podemos ver reflejado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.—Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

Sala Superior, Tercera Época, tesis de Jurisprudencia S3ELJ 27/2002.

DERECHO DE PETICIÓN

La consagración de este derecho en el artículo 8° constitucional viene a significar una forma legal que estimula la interacción democrática de la sociedad, ya que permite un contacto entre los gobernantes y los gobernados. De esta manera establece la Constitución:

“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El análisis de este artículo, nos permite distinguir los siguientes aspectos:

- a) Los sujetos activos de esta garantía, son todas las personas que tengan la calidad de gobernados, excepción hecha de los extranjeros en materia política, por lo que no existe la obligación para la autoridad de contestar dicha petición;
- b) Los sujetos pasivos son los servidores públicos; autoridades administrativas, legislativas y judiciales. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la contestación debe pronunciarse en breve término, estableciendo que no debe pasar de cuatro meses o bien un plazo de diez a quince días, y si lo hace, se configura una negativa ficta; y
- c) Las peticiones deben ser por escrito, a fin de que se precisen cuales son los términos de la solicitud o requerimiento; deben ser en forma pacífica, sin ninguna amenaza sobre la realización o no de la respuesta, o al sentido de la misma; y de manera respetuosa, sin

faltarle al respeto a la autoridad a la que se dirige. De no cumplir con estos requisitos no existe obligación para la autoridad de contestar.

Por su parte, el Tribunal Electoral ha establecido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede para tutelar el derecho de petición en materia política, o bien cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, como podrían ser los derechos de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales. Lo anterior se encuentra establecido en la siguiente tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral que establece lo siguiente:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, *in fine*, y IV, primer párrafo, *in fine*, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Sala Superior, Tercera Época, tesis de Jurisprudencia S3ELJ 36/2002.

Es así como esta gama de derechos político-electoral del ciudadano no solo comprende los de votar y ser votado, sino que también comprende a otros derechos fundamentales que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electoral, como son los derechos de petición, de información, de reunión y el derecho de la libre expresión y difusión de las ideas.

PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Actualmente hablar de democracia necesariamente conlleva a hablar de partidos políticos, puesto que el papel que juegan éstos es fundamental para que pueda existir un régimen republicano, representativo y democrático. En un país como el nuestro en el que la única forma de acceso al ejercicio poder público es a través de los partidos políticos, es de especial relevancia poner nuestra atención en los procedimientos que llevan a la integración de los órganos del Estado de elección popular. Es por ello que la equidad en la contienda electoral viene a ser un pilar fundamental para una eficaz, periódica y auténtica renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Por lo anterior, es necesario un estudio sobre los partidos políticos quienes con sus candidatos, son los que compiten en la lucha por el poder.

Vertidas las consideraciones anteriores, diremos que el origen de los partidos políticos proviene de las denominadas facciones o clubes, que eran pequeños grupos unidos entorno a ideologías. La exigencia de una mayor representación de la sociedad rebasó la estructura y organización de éstos grupos, provocando la formación de nuevas organizaciones que pudieran proporcionar una vida política más activa en el funcionamiento del Estado. Por lo que a nivel internacional el origen histórico de los partidos políticos lo encontramos en Inglaterra, Francia y Estado Unidos.⁴²

A nivel nacional, el origen y evolución de los partidos políticos es producto de los múltiples cambios que ha sufrido nuestro país. En este orden de ideas, la primera

⁴² Cfr. Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, Decimoctava reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 13.

manifestación moderna la encontramos en 1900 con los hermanos Flores Magón, formando el Partido Liberal. Consecuentemente surge el Partido Democrático en 1908. En este mismo año nace el Partido Reeleccionista formado por los más connotados porfiristas y en 1909 se conforma el Partido Antirreeleccionista por Francisco I. Madero.⁴³

De igual manera, de 1910 a nuestros días, se han formado múltiples partidos. Es así que uno de los partidos más importantes, el Partido Nacional Revolucionario, se fundó en 1929 por Plutarco Elías Calles, transformándose en 1946 en el PRI, teniendo como lema “democracia y justicia social”. Diez años después en 1939, se crea el PAN. Por su parte el PRD nace como Partido Mexicano Socialista.⁴⁴ El Partido del Trabajo se creó en 1990, el Partido Verde Ecologista en 1991, el Partido Convergencia en 1999, y los de reciente creación Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina creados en 2005.

Así tenemos, que el origen de los partidos políticos deriva de la exigencia de una mayor representación, requerida para la solución de problemas sociales, políticos, económicos y culturales, teniendo como consecuencia el desarrollo de la democracia representativa. Sin embargo, hoy día existen desviaciones de esta finalidad, por lo que la institución de partidos políticos está en crisis, derivado en algunos casos, del afán desmedido de controlar el poder en manos de sus integrantes, que sin duda, se han encargado de incumplir aquella finalidad para la cual fueron gestados. Han convertido a la contienda electoral en una verdadera lucha campal por el poder.

Por otro lado, es de señalar que la doctrina ha establecido una clasificación en cuanto al sistema de partidos que pueda existir en un país. Así, Dieter Nohlen nos comenta que:

“El sistema de partidos es el conjunto de partidos de un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura son la cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a las magnitudes de ellos como sus fuerzas

⁴³ Cfr. Esparza Martínez, Bernardino. “Partidos y Organizaciones Políticas” en Apuntes de Derecho Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, pp. 478-482.

⁴⁴ Cfr. Ibidem. p 484.

*relacionales y en tercer lugar las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas como elementos para determinar las formas de interacción”.*⁴⁵

Concretamente, el sistema de partidos se clasifica en sistema de Partido Único, Hegemónico, Bipartidista, Tripartidista y Multipartidista. Actualmente en México se vive un tripartidismo, con el poder distribuido principalmente en tres partidos; PRI, PAN y PRD y con un sistema de formación Federal o Local.

DEFINICIÓN Y FINES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL

Ahora bien, vertidas las consideraciones anteriores, procederemos a definir lo que es un partido político, para lo cual el primer paso es ahondar en su significado etimológico, de lo que podemos decir que anteriormente se les había conceptualizado a partir del verbo “*partire*” que significa dividir. En la época actual este vocablo significa “*parte*”, no obstante, el término “*parte*” pasa al francés como “*partager*”, que significa compartir, y al inglés como “*partakin*” lo cual es igual a participación.⁴⁶

A mayor abundamiento, citaremos las siguientes definiciones:

Para Max Weber un partido es la forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar y poner a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros, activos determinados; probabilidades ideales o materiales.⁴⁷

⁴⁵ Vid. Orozco Gómez, Javier. Op. cit. pp. 72-73.

⁴⁶ Cfr. Andrea Sánchez, Francisco José de. Los Partidos Políticos: su marco teórico y jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 55-57.

⁴⁷ Weber Max. Economía y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 228, citado por Andrea Sánchez, Francisco José de, Op. cit. p. 60.

Para Hans Kelsen un partido político son formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos.⁴⁸

Para nosotros, un partido político *es una asociación de personas permanentemente organizadas, que mediante la lucha constante por el poder, pretenden implantar un sistema social, económico y político determinado.*

Por su parte, el artículo 41 constitucional es el encargado de darnos una definición legal al disponer, en lo que interesa, que:

“Artículo 41. [...]

[...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público [...]

[...]”

Como es de observarse, de esta definición constitucional se desprende una pregunta fundamental: ¿que debe entenderse por **entidades de interés público**? Pues bien, a continuación haremos el análisis respectivo.

Con la reforma a la Constitución en el año de 1977, por vez primera se les otorga a los partidos políticos el **carácter de entidades de interés público**. En este aspecto la norma fundamental mexicana se aparta de la teoría liberal de los partidos y rechaza su concepción como meras asociaciones privadas encomendándoles tareas democráticas no solo netamente electorales, sino que se rebasó esta finalidad al darles la tarea de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

De esta manera tenemos que las pretensiones que son tuteladas por el derecho pueden ser de dos tipos: el primero corresponde al **interés privado** que son las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para

⁴⁸ Hans, Kelsen. Teoría General del Estado, citado por Andrea Sánchez, Francisco José de, Op. cit. p. 61.

determinadas personas. Por el contrario, el segundo tipo de pretensiones son las referentes al **interés público** que se caracteriza por ser pretensiones compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad.

Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano define al **interés público** como:

“el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”⁴⁹

Por tanto, podemos mencionar que los partidos políticos son entidades de interés público por que representan el medio por virtud del cual el Estado puede satisfacer los derechos políticos de los ciudadanos, como el derecho de votar y ser votado. Además, dichos entes tienen finalidades constitucionales y legales que resultan ser de interés público. Por ello, el Estado resulta ser el eje de la función estatal de las elecciones que representan una responsabilidad de interés público y de la cual no puede abdicar.

En este mismo sentido y en cuanto a sus fines (que ya dijimos que son de interés público), el propio artículo 41, base I, no solo nos da la naturaleza jurídica de los partidos políticos, sino que además, nos señala sus finalidades al disponer, en lo que interesa, que:

“Artículo 41. [...]

[...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. [...]

Los partidos políticos 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

⁴⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª. Edición, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 1779.

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. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

[...]"

El Dr. Bernardino Esparza nos comenta al respecto que “bajo la expresión de los fines, podemos encontrar, que el partido político se manifiesta por la obtención del poder. Mientras que las funciones se clasifican en sociales e institucionales. Las primeras, a través de la opinión pública (sociedad), surge una estructura de identidades políticas que colaboran con la socialización política de la población, pues transmiten determinados valores y pautas de conducta. Las funciones sociales, de la misma manera, se fomentan desde la formación de las demandas sociales, que necesariamente están obligados los partidos a cumplir con su función de gestor en apoyo de los sectores sociales.

La otra función es la institucional, debido a que los partidos políticos se les consideran como entes auxiliares del Estado. En este sentido podemos aludir, que es el reclutamiento de la élite dirigente, cuya finalidad es la selección de candidatos a participar en los comicios y la designación de cargos públicos en la administración pública”.⁵⁰

De lo anterior, es de resaltar la importancia de estas instituciones en la vida democrática de un país. Por lo que del buen trabajo de estos organismos dependerá en gran medida que haya “*un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*”. Es por ello que la equidad en la contienda electoral se traduce como una necesidad imperante en nuestros días, como un medio para garantizar que quienes lleguen al poder, lo hagan a través del voto razonado y libre del pueblo. Que como medio de transmitir ciertos valores, reflejen a la sociedad que son organismos limpios, transparentes, horrados, creíbles, y que todos estos aspectos se tengan también presentes en la contienda electoral como un medio para acabar con el abstencionismo.

⁵⁰ Esparza Martínez, Bernardino. Partidos Políticos: un paso de su formación política y jurídica, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 57.

Ahora bien, la legislación electoral no solo contempla la figura de los partidos políticos, sino que además, también están contempladas las agrupaciones políticas nacionales, las coaliciones, fusiones y frentes, cuyas finalidades varían según se trate de unas o de otras, constituyendo así sus diferencias. Por tal motivo procederemos a la diferenciación entre estas modalidades a través del siguiente cuadro:

MODALIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDOS POLÍTICOS	AGRUPACIÓN POLÍTICA	FRENTES	COALICIONES	FUSIONES
Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio	Son formas de asociación ciudadana que tienen como finalidad coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.	Son constituidas por partidos políticos para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral.	Son uniones de dos o más partidos políticos con el fin de postular los mismos candidatos en las mismas elecciones federales. Por tal motivo el fin de las coaliciones es la obtención del triunfo en las elecciones.	Es la unión de dos o más partidos políticos para constituir un nuevo partido o para incorporarse a uno ya existente.

universal, libre, secreto y directo.				
--	--	--	--	--

Para constituirse como tal, cada una de las modalidades expuestas deben cumplir con una serie de requisitos que podemos observar del artículo 33 a 35 y del 57 al 65 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En resumen, podemos señalar que como resultado de su naturaleza, ubicados entre el Estado y la sociedad, los partidos políticos tienen en las democracias modernas, la enorme tarea de contribuir a la solución de los problemas sociales, a través de la educación, capacitación, investigación y de la incorporación de los ciudadanos a la vida pública del país.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como resultado de la calidad de entes de interés público, los partidos políticos están llamados a realizar tareas específicas, por lo cual, los partidos políticos tienen ciertos derechos y obligaciones. Así el artículo 22 del COFIPE establece que:

“Artículo 22.

3. Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de la prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.”

Estos derechos y obligaciones están encaminados a que dichos organismos puedan cumplir cabalmente con sus finalidades. Al respecto el artículo 36 y 38 del COFIPE establece que:

DERECHOS

Artículo 36

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;
- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y
- k) Los demás que les otorgue este Código.

OBLIGACIONES

Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;
- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;
- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y
- s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y
- t) Las demás que establezca este Código.

2. Las modificaciones a que se refiere el inciso l) del párrafo anterior en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral.

Artículo 39

1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento.
2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.”

Es por ello que los partidos políticos deberían tomar conciencia del papel trascendental que les corresponde desempeñar en un Estado democrático, por que:

“Partidos ha habido en todas las épocas y bajo todos los regímenes. El partido organizado como asociación, con sus estatutos y reglamentos, con sus órganos y sus partidarios, es un fenómeno que tiene su origen en el Estado democrático moderno. Por lo que los partidos de la democracia, es decir, destinados a hacer

vivir la democracia, tienen que ser constituidos democráticamente, so pena de contradecirse a sí mismos y de ver menguado su principio generador y fuente de justificación.”⁵¹

AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES

Tres son las grandes autoridades electorales federales que en nuestro sistema político-electoral son las encargadas de organizar, preparar, vigilar y calificar los procesos electorales federales, de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de la atención e investigación de los delitos electorales federales. Estas son: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, respectivamente.

Adicionalmente, en materia electoral la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo guardián de nuestra Constitución, es la encargada de dirimir las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral y la Constitución, dejando claro que, de acuerdo con nuestro sistema político-electoral, y como más adelante lo analizaremos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una autoridad judicial no electoral.

Precisado lo anterior, y con el objeto de poder tener mas claro el panorama de nuestro tema de análisis en la presente investigación, es menester conocer a las autoridades encargadas de dar cabal cumplimiento a lo ordenado por nuestra Constitución, así como por la ley electoral respectiva.

Por tal motivo, un primer paso es tener claro que es lo que se entiende por autoridad electoral para así entrar al análisis de cada una de ellas. Pues bien, referida al Estado como organización jurídica y política de la comunidad humana, la autoridad implica el poder con

⁵¹ Bobbio, Norberto. Entre dos Repúblicas: en los orígenes de la democracia italiana, traducción de Omar Álvarez Salas, Ed. Siglo XXI, México, 2002, p. 56.

el que está investido y que se despliega imperativamente, de manera que es un superior a todos y, por tanto, a nadie es dable desobedecerlo o desacatarlo.⁵²

En términos del artículo 39 constitucional:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. [...]”

En una segunda acepción de autoridad, ésta hace referencia al órgano del Estado integrante del gobierno, que desempeña una función específica, tendiente a realizar sus atribuciones. Bajo esta óptica, el concepto de autoridad no implica una potestad determinada, sino que se traduce en un órgano, individual o colegiadamente constituido, que despliega actos en ejercicio del poder público. El artículo 41 constitucional establece que:

“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 este orden de ideas, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela define a la autoridad como:

*“Aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.*⁵³

⁵² Cfr. Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Ed. McGraw-Hill, México, 1997, pp. 28-32.

⁵³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 3ª. edición, Ed. Porrúa, México, 1992. p. 64.

De lo anterior podemos establecer que la autoridad electoral es aquella que estando investida de facultades de decisión o ejecución, o de ambas, puede crear, modificar o extinguir una o varias situaciones particulares o generales, de hecho o de derecho en el ámbito electoral, y siempre de manera imperativa.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral (IFE) empezó a funcionar como tal el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, como lo fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al IFE le antecedieron la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral.

Bajo esta perspectiva, largo ha sido el devenir legislativo por lo que hace a la materia electoral que se ha caracterizado por la búsqueda constante de la creación, desarrollo y consolidación de sus instituciones democrático-electorales. Sin duda alguna la reforma constitucional de 1996 ha sido la de mayor peso jurídico. Es así que actualmente nuestra Constitución establece que:

“Artículo 41.[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado **Instituto Federal Electoral**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.”

Es así que el IFE lleva a cabo de forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales. Además, lleva a cabo aquellas actividades que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija, como la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, los cómputos en los términos que señale la ley, la 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.

Por otro lado, dentro de la estructura del IFE, éste cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales. Concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General son elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Por tal motivo, el IFE es el organismo público, autónomo de carácter permanente y de integración ciudadana, para la organización, estructura y función de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no sólo la operación del proceso electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La historia del Derecho electoral mexicano y la correspondiente a la justicia electoral se inicia a principios del siglo XIX. A partir de la constitución de Cádiz, todas las constituciones mexicanas habían establecido el sistema político de autocalificación de las elecciones mediante el cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se erigían en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los había llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión.⁵⁴

Numerosos intentos han marcado así, nuestra lucha constante por una plena democracia mexicana. Así por ejemplo, en 1977 se le confiere a la Corte competencia para conocer de un recurso de reclamación, para impugnar la calificación de las elecciones de diputados que realizaba el respectivo Colegio Electoral. Sin embargo la Corte no podía ejercer *imperium* sobre éste, su decisión era una simple opinión o recomendación.

Para 1986 se estableció por primera vez, la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, definido como un órgano autónomo de carácter administrativo por el Código Federal Electoral, dotado de plena autonomía y facultado para resolver los recursos de apelación y queja. Sin embargo, éste no resultaba ser un verdadero tribunal, ya que tenía serias limitaciones en relación con la soberanía de los Colegios Electorales, aunque sí ejercía jurisdicción en relación con la Comisión Federal Electoral.

Esta tendencia por regular jurídicamente la solución de las controversias político-electorales, experimento un nuevo cambio en 1990. En este año se crea al Tribunal Federal Electoral, definido por la propia Constitución como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral cuyas resoluciones serían obligatorias y solo podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo. Sin embargo, vemos claramente como el

⁵⁴ Cfr. Galván Rivera, Flavio. Op. cit. pp. 79-88.

Legislativo seguía teniendo injerencia en la solución de los conflictos electorales, al mantenerse el sistema de calificación política de las elecciones.

Finalmente este proceso llegó a su máxima expresión en 1996. Se abandona por completo la larga tradición de la autocalificación política de las elecciones, pasando a una heterocalificación y se incorpora el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación. Es así que hoy día la Constitución establece en su artículo 99 que:

“Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

Por cuanto a su estructura orgánica, el Tribunal Electoral funciona con:

- 1) Una Sala Superior de carácter permanente e integrada por siete magistrados electorales designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o de su Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2) Con cinco Salas Regionales de carácter temporal, solo funcionan durante el año de las elecciones, teniendo su sede en las cinco circunscripciones electorales plurinominales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca. Estas Salas se integran por tres magistrados cada una.

El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las de resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.

Es incuestionable que ahora la democracia mexicana esta fortalecida por este sistema de heterocalificación en el cual interviene tanto el IFE como el Tribunal Electoral respectivamente.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. AUTORIDAD JUDICIAL NO ELECTORAL

Efectivamente, como guardián de la Constitución, nuestro máximo Tribunal es el encargado de la interpretación de la misma, por ser el órgano jurisdiccional con mayor jerarquía del país. Sin embargo, según nos comenta el Dr. Flavio Galván:

*“La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es autoridad electoral por que, de acuerdo con el sistema constitucional y legal mexicano, tienen esta naturaleza jurídica exclusivamente en Instituto Federal Electoral, en el orden administrativo y el Tribunal Electoral, en el ámbito jurisdiccional”.*⁵⁵

A mayor abundamiento, el artículo 73 de la Ley de Amparo dispone que:

⁵⁵ Ibidem. p. 131.

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.”

Ello es así puesto que la doctrina ha sostenido que la función jurisdiccional no debe politizarse, sino que por el contrario, la política debe judicializarse. Por lo que la única facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral es la establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional que establece:

“Artículo 105. La suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

Adicionalmente, es de comentar la facultad investigadora de la Suprema Corte sobre algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público, tal y como lo establece el párrafo tercero, del artículo 97 de nuestra Carta Magna, que a la letra establece:

“Artículo 97. [...]

[...]

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.”

Es de señalar que en el ejercicio de esta atribución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta ser solo un órgano de instrucción y no de decisión o ejecución, realizando solo un procedimiento y no un proceso, puesto que el expediente que la Corte pudiera llegar a integrar sería de documentación y no una sentencia.

Lo anterior puesto que como ya lo hemos analizado, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en México, es sin duda alguna el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En tales condiciones, si la Corte determinara ejercer su facultad de investigación y de ésta resultara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes

del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, la Suprema Corte solo se concretaría a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente al Tribunal Electoral, siendo el único quien tiene atribuciones para declarar la nulidad de elecciones.

FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

Por último, dentro de las autoridades electorales federales podemos mencionar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal.

Esta Fiscalía nace mediante el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, en el que se encomienda al Presidente de dicho Consejo, promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocurador.

Posteriormente, el poder ejecutivo retomó la propuesta de crear la Fiscalía Especial, con nivel de Subprocuraduría y plena autonomía técnica, para conocer de las denuncias referidas a los delitos electorales, para lo cual emitió el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, que reformó los artículos 1º y 43, y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en este último artículo se indicaba que el Fiscal actuaría con plena autonomía técnica. El Reglamento de la Ley Orgánica vigente reitera la autonomía técnica de la Fiscalía, en su artículo 17.

De esta manera, es de mencionar la importante tarea que tiene este organismo en la procuración de justicia en materia penal electoral federal, de manera pronta y expedita y con apego al marco legal, como una forma de prevención de delitos electorales que inhiba

prácticas antidemocráticas que dañan o afectan los valores fundamentales del sufragio, a la vez que se desarrolla una cultura democrática más sólida.

Es así que de los tipos penales más importantes que establece el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, podemos señalar los siguientes:

“Artículo 403

Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
- IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
- X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o mas boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;
- XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o
- XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios mas occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Artículo 404

Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Artículo 405

Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al registro federal de electores;
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;
- VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;
- IX. (se deroga).
- X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o mas boletas electorales; o
- XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Artículo 406

Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

- I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
- III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
- IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

V. Propale, de manera publica y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

VI. impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Artículo 407

Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Artículo 411

Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del registro federal de electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar”.

De lo anterior se desprende que las características que distinguen a los delitos electorales son:

1. Este tipo de delitos solamente se persiguen de oficio y únicamente pueden cometerse de manera dolosa.
2. Ninguno de los delitos electorales está considerado como grave.
3. Se encuentran agrupados, en base a la calidad del sujeto activo (servidor público, funcionario partidista, funcionario electoral etc.)
4. El bien jurídico que se tutela, es el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

5. Los delitos electorales pueden ser sancionados con penas de prisión en el rango de 6 meses a 9 años de prisión, salvo lo previsto en los artículos 404 (suspensión de derechos políticos) y 408 (multa).

De esta forma, la FEPADE coadyuva a que nuestra democracia se desarrolle en un contexto de legalidad; a que se forme una cultura política en la que la comisión de delitos electorales sea la excepción y a que, los ciudadanos tengamos la certeza de que en cada elección federal, se respetan las reglas y principios democráticos.

CAPITULO III: REGLAS PARA UNA MAYOR EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

EL TEMA DE LAS PRECAMPAÑAS.

Sin duda alguna el tema de las precampañas en México es un tema reciente en el ámbito electoral. Se ha visto que ha avanzado más rápido la regulación externa de los partidos políticos que la regulación interna partidista. Tal pareciera que hacia adentro se sigue teniendo una concepción privada, como si se tratara de una empresa. Hasta ahora, en aras de fortalecer la equidad en la competencia política, el legislador federal se había preocupado por normar otros temas como las campañas electorales, lo referente al financiamiento, el acceso a los medios de comunicación, etc. Sin embargo, debido a la naturaleza sumamente dinámica del ámbito electoral, la realidad pronto ha superado a la norma.

Es así que el proceso electoral del año 2000 presentó por primera vez un nuevo fenómeno electoral; el comienzo de las actividades proselitistas anticipadas respecto del momento de inicio formal de las campañas electorales. Como parte de esta evolución, los partidos políticos desarrollaron diversas prácticas políticas con el propósito de nombrar a sus candidatos, surgiendo así los procesos democráticos denominados elecciones internas o primarias, dejando atrás la vieja práctica “presidencialista” por medio de la cual el Presidente de la República ejercía la facultad metaconstitucional de nombrar a su sucesor, práctica que en algunos casos era también llevada a cabo por los dirigentes partidistas. Ahora, los procesos internos de selección de candidatos forman parte de la nueva realidad y representan todo un reto normativo.

“Amigos de Fox” (PAN) y el “Pemexgate” (PRI) dejaron al descubierto el vacío legal que existe en torno al tema de las precampañas y de las consecuencias que esto acarrea. Después, en 2004 mediante una serie de videos nos pusieron al tanto del financiamiento sucio que presuntamente se destinó a las campañas del PRD, pero antes ya se había visto también al “niño verde” (PVEM) negociando dinero indebido relacionado con el tráfico de influencias, videos que conmocionaron a la sociedad mexicana y que mostraron que hay

una relación indebida entre el capital y el poder, relación que sin lugar a dudas vulnera el principio de equidad en la contienda electoral toda vez que los contendientes políticos lo hacen de un clima de desigualdad, por ello es importante la regulación de las precampañas y dotar además, al Instituto Federal Electoral, de las correspondientes facultades de fiscalización. Ello es así puesto que pareciera que no hay límites a esos gastos ni la obligación de rendir cuentas sobre el origen y destino de esos recursos. Por lo anterior debemos propugnar por una separación tajante entre poder político y poder económico, por que como nos comenta el Dr. Diego Valadés:

“El gran debate medieval se libro en torno al ejercicio, separado o confundido, del poder temporal y el espiritual. De ese debate resulto, nada menos, el Estado moderno. En la actualidad será central, para su conservación, que la política se sustraiga de la influencia pecuniaria. El dinero contra el poder genera corrupción, el dinero en el poder produciría un fenómeno que todavía no nos imaginamos, pero que sin duda generaría nuevas formas de dominio ajenas por completo a las que entendemos por democracia.”¹

Lo anterior puesto que el dinero resulta ser un medio de cambio universal, por consiguiente, con el mismo se puede hacer mayor propaganda política, se puede contratar más tiempo de transmisión en radio y televisión, se pueden contratar a mejores asesores publicitarios, se pueden hacer más eventos políticos y en general se puede hacer mayor propaganda y promoción política. Esto trae como consecuencia la inequidad en la contienda electoral, por lo que un aspecto para corregir esto, es la regulación de las precampañas políticas.

Así las cosas, como se vio en las pasadas elecciones del 2 de julio de 2006, los aspirantes anduvieron desatados, iniciando con mucha antelación precampañas de posicionamiento. La sucesión que debería ser prioridad sólo en el último año de gobierno se convirtió en el tema político principal de los últimos cuatro años, tal parece que su filosofía es la de que “al que madruga Dios lo ayuda”. Por eso nosotros nos preguntamos ¿cuanto cuestan los

¹ Valadés, Diego. Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes, versión electrónica en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/24.pdf>

spots de radio y T.V?, ¿cuanto se han gastado los precandidatos en eventos, viajes, propaganda, etc.?, ¿de donde sale el dinero para sufragar esos gastos?² Todo este conjunto de circunstancias nos lleva a preguntarnos si es realmente democrático este proceso o estamos en presencia de un sistema descontrolado en el que las autoridades electorales han sido rebasadas.

Así, el tema de las precampañas deja al descubierto dos aspectos problemáticos:

a) El aspecto de la inequidad en la contienda, dado que la realización de actos de proselitismo anticipados a los tiempos formales para ello, rompe con la lógica de equilibrio que persigue la ley al conceder a sus autores la ventaja de contar con mas tiempo para difundir su nombre, su propuesta y su plataforma política; y

b) El aspecto del financiamiento y su fiscalización, es decir, la existencia de ingresos y egresos a favor de un determinado precandidato que no son considerados como recursos obtenidos por el partido político y que tampoco se consideran erogados dentro del periodo de campaña y por ello escapan a su adecuada fiscalización. Además las precampañas incentivan el financiamiento privado excesivo, que en el peor de los casos puede ser ilícito.

De lo anterior resulta que paradójicamente lo que la norma prohíbe para las campañas sea precisamente lo que se viola en las precampañas, como lo es el hecho de que el financiamiento privado este por encima de los límites, la utilización de dinero ilícito y el hecho de que se pueda comprometer el ejercicio del poder público. Todos ellos resultan ser aspectos, que sin lugar a dudas, vulneran el principio de la equidad en la contienda electoral al contar algunos candidatos y partidos políticos con mayores elementos en esta lucha por el acceso al poder.

² Solo por dar un ejemplo, Santiago Creel se gastó más de 100 millones de pesos en spots de televisión en su precampaña interna del PAN en 2005.

PROBLEMAS AFINES A LAS PRECAMPAÑAS

Ya hemos señalado que una de las finalidades de los partidos políticos es la de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Las campañas vienen a ser una forma a través de la cual los partidos políticos logran la finalidad referida, pues mediante ellas, tales institutos políticos persuaden a los electores para que emitan su voto a favor del candidato que postulan. Es así que en términos militares, los partidos tienen por objeto ganar la guerra con una estrategia general; mientras que las campañas tienen como finalidad ganar las batallas.

Así las cosas, un primer problema que presenta el tema de las precampañas es el de su conceptualización. Es evidente que ni la Constitución ni el COFIPE hacen mención alguna sobre el tema de las precampañas, la ley solo hace una referencia a la selección interna de candidatos, al señalar que los estatutos de los partidos políticos deben contener "normas para la postulación democrática de sus candidatos". Así pues, en lo que toca a los procesos partidistas internos, la ley sólo establece un principio general de actuación democrática y, en lo relativo a los actos tendientes a la obtención del voto, únicamente reconoce la existencia de las campañas que realizan los candidatos registrados ante el Instituto Federal Electoral.³ Por lo que de manera general podría establecerse lo que es una precampaña, a partir de lo dispuesto por el artículo 182 del COFIPE en relación con el concepto de campaña.

En efecto, el COFIPE define a las campañas como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. Y se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos,

³ Artículo 27 del COFIPE.

los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.⁴

Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.⁵ Esta sesión, llevada a cabo por los Consejos General, Locales y Distritales y cuyo único objeto es la de registrar las candidaturas que procedan, se celebra dentro de los tres días siguientes en que venzan los plazos para el registro de candidaturas.⁶

A su vez, los periodos de registro varían según se trate de diputados, senadores o Presidente de la República:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;
- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General; y
- e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.⁷

Luego entonces, la precampaña electoral, la podríamos definir de la siguiente manera:

“Como el conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral, realizan los ciudadanos con la finalidad de obtener votos para ganar una precandidatura dentro de un proceso intrapartidario.”

⁴ Artículo 182 del COFIPE.

⁵ Artículo 190 del COFIPE.

⁶ Artículo 179, párrafo 5 del COFIPE.

⁷ Artículo 177 del COFIPE.

Como lo advertimos, es una manera de entrar a saber lo que es una precampaña a partir de los conceptos legales existentes sobre lo que es la campaña electoral. Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral ha manifestado que las precampañas tienen los mismos rasgos que las campañas generales, por tanto, su planeación y manejo pueden seguir lineamientos similares. También ha señalado que por sus objetivos esencialmente electorales, el proceso de selección de los candidatos que serán postulados en las elecciones, constituye uno de los actos de mayor trascendencia del partido político, ya que a través de éste debe buscarse a la persona que cumpla con los requisitos previstos en las bases estatutarias y tenga arraigo en los estratos más diversos de la población, con la intención de aumentar el potencial electoral del partido, y de esta manera, asegurar el voto ciudadano y el triunfo en la elección.⁸

Ello es así puesto que si bien, quien ha sido seleccionado como candidato por un partido político, aún no cuenta con un registro formal ante la autoridad electoral administrativa, sí tiene una calidad equiparable a aquél con registro, pues su candidatura es producto de haber participado en una contienda al interior del partido político que lo postula, logrando obtener el respaldo mayoritario de sus correligionarios, para que de conformidad con sus estatutos, acceda en su calidad de candidato del instituto político a solicitar el registro oficial ante el órgano electoral competente, existiendo la presunción lógica de que satisface los requisitos legales necesarios, al haber reunido las exigencias estatutarias, pues según las reglas de la sana crítica, la lógica y la experiencia, los estatutos de los partidos políticos recogen dichos requisitos legales con la finalidad de que sus candidatos puedan aspirar objetivamente al registro oficial.

Consecuentemente, tanto el candidato elegido estatutariamente como el que cuenta con registro oficial, guardan identidad material en su calidad, pues este último elemento distintivo constituye una mera formalidad, en tanto que, válidamente puede inferirse que el candidato seleccionado internamente por el instituto político al que pertenece, tiene una orientación natural hacia su registro formal, dado que se colmaron materialmente los

⁸ Cfr. SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP- 055/2002.

requisitos necesarios, y no puede ser otra la finalidad de esa designación, que la de formalizarse legalmente.⁹

Por su parte el Consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde Ramírez nos comenta que:

*“La precampaña electoral puede entenderse como un conjunto de actividades llevadas a cabo por individuos al interior de un partido político nacional o de una coalición para lograr ser nombrados candidatos a puestos de elección popular”.*¹⁰

Como se puede observar, esta definición circunscribe a las precampañas a los procesos internos de los partidos políticos, dejando fuera todas aquellas actividades que sin lugar a dudas van encaminadas a la obtención del voto para lograr el registro de una candidatura a un puesto de elección popular, pero que no se realiza dentro del propio partido o en el periodo fijado para tal efecto, sino que se hace en cualquier tiempo.

Todo lo anterior, nos lleva a un segundo problema; ¿quienes son los sujetos activos de las precampañas? ¿cuál fue la situación de Jorge Castañeda o de Víctor González Torres, “el Dr. Simi”?

Los actos anticipados de campaña vienen a ser un fenómeno que se da no sólo entre los precandidatos y entre los militantes de los partidos políticos, sino que se da también entre los ciudadanos, que no son militantes ni precandidatos de partidos políticos. Es por ello que para poder comprender mejor la interesante problemática que presenta este punto, conviene hacer una diferenciación de las precampañas, según que éstas sean hechas por: los partidos políticos, en cuanto entidades de interés público, por sus militantes o por los demás ciudadanos no afiliados a ningún partido político. Son por tanto, según lo establece José

⁹ Cfr. SUP-RAP-068/2003.

¹⁰ Ugalde Ramírez, Luis Carlos. “Hacia una reforma electoral integral: la agenda pendiente” en FEPADE/Difunde, México, núm. 5, 2004, pp. 19-28.

Barragán Barragán,¹¹ tres las especies de precampañas que podemos tener en México, a saber:

A) Precampañas hechas por partidos políticos. Ya en el capítulo concerniente a partidos políticos, analizamos todo lo referente a ellos; su naturaleza, sus finalidades, sus derechos y obligaciones, por lo que solo añadiremos que tomando en cuenta los elementos definitorios de una precampaña, es evidente que los partidos políticos pueden llegar a realizar verdaderas precampañas con motivo de la celebración de una próxima contienda electoral, como sería la propaganda electoral y la realización de encuestas.

Sin embargo, nos adherimos a la opinión de José Barragán Barragán en el sentido de que estas posibles precampañas de partidos políticos se clasifican dentro de las actividades ordinarias permanentes, sujetas desde luego, a la correspondiente fiscalización por parte de la autoridad electoral.

B) Precampañas hechas por militantes. Los militantes de un partido pueden encontrarse en dos supuestos de precampañas. Un primer supuesto es el que tiene que ver con los procesos de selección internos para ocupar los cargos partidarios que se prevean en su estructura. Sin embargo aquí los militantes se deben ajustar a lo que prevengan los estatutos como norma que rige la vida interna de los partidos políticos, amén de su libre auto-organización.

En cambio, cuando los actos de precampaña trascienden más allá de los ámbitos partidarios, afectando a los demás partidos y precandidatos, haciéndose con la finalidad de obtener el registro como candidato a un puesto de elección popular, se da el periodo típico de las precampañas, que dura hasta el inicio formal de las campañas electorales. Por lo que las precampañas son un asunto electoral en la medida en que los ciudadanos llevan a cabo actividades tendientes a la obtención del voto para ganar un registro a un cargo de elección popular, por ello el IFE debe contar con atribuciones para vigilar esta actividad.

¹¹ Cfr. Barragán Barragán, José. "Las precampañas: su régimen jurídico, examen de la resolución 26/2003 en Lex difusión y análisis, México, Tercera Época, año IX, núm. 118, Abril, 2005, pp. 16-32.

Punto éste último en el que cabe la pena comentar el caso del precandidato presidencial Arturo Montiel Rojas, ex Gobernador del Estado de México, que no solo era militante del Partido Revolucionario Institucional, sino que además era Servidor Público. Todo ello nos evidencia una vez más, la necesidad de reglamentar entorno a las precampañas y su respectiva fiscalización.

C) Las precampañas hechas por los ciudadanos no afiliados a ningún partido político.

Como parte de la agitación política que se presentó en las pasadas elecciones de 2006, presenciamos diferentes precampañas. De esta manera tuvimos principalmente a dos candidatos independientes haciendo precampañas con miras a la Presidencia de la República; Jorge Castañeda y Víctor González Torres (éste último haciendo incluso campaña política).

De la definición que hemos dado de lo que se entiende por precampaña, resulta que ésta es conjunto de actividades que de manera previa a la campaña electoral, realizan los ciudadanos con la finalidad de obtener votos para obtener el registro para una candidatura a un puesto de elección popular. Sin embargo y debido a que en México la figura del “candidato independiente” no está regulada, la manifestación pública del deseo de un individuo de querer ser candidato resulta ser una manifestación de su libertad de expresión. En tanto ésta no esté vinculada con un partido político, debemos considerar que se encuentra fuera de la competencia de la autoridad electoral. De allí la importancia de la regulación del periodo para las precampañas.

Por lo tanto, si un ciudadano, militante o simpatizante realiza precampaña utilizando el nombre o logotipo de algún partido político queda en manos de éste último la realización de acciones que protejan el uso de elementos como su nombre y logotipo, toda vez que un individuo no puede utilizar libremente elementos que sean de uso exclusivo de un partido político. De tal suerte que si el partido político no hace nada para impedir esa situación también se le podrá sancionar. Lo anterior dado que la utilización individual de elementos que son de uso exclusivo del partido político, como su nombre y logotipo, podrá crear una

vinculación del sujeto con el partido. Al respecto, el Tribunal Electoral se ha pronunciado sobre la responsabilidad de los partidos por los actos o conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre y cuando sean de interés de esa entidad o que se den dentro de las actividades del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas sobre el origen, uso y destino de todos sus recursos, ya que es responsabilidad del propio partido político, por que de ser el caso, habrá incumplido su deber de vigilancia (lo que se ha denominado como “culpa invigilando”).¹²

Consecuentemente, la libre manifestación de un ciudadano, de querer ser candidato, es un asunto en el que el IFE debe tener competencia, ya sea que esa manifestación trascienda a un proceso intrapartidario de un partido político o no, como es el caso de los candidatos independientes. Ello es así puesto que, al IFE le corresponde, constitucional y legalmente, el ejercicio de la función estatal de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones. De ahí que el IFE está obligado a asegurar el principio de equidad en la contienda electoral, correspondiéndole por tanto, la fiscalización de todas las actividades encaminadas al desarrollo de propaganda electoral con el fin de la obtención del voto de los ciudadanos para poder acceder al poder público. Por tanto, el IFE puede y debe tener atribuciones para poder sancionar a cualquier ciudadano que realice actos anticipados de campaña electoral con el objetivo inequívoco de promoverse para ganar un registro a una candidatura a un puesto de elección popular.

Como complemento, se propone que el IFE tenga facultades para solicitar a cualquier autoridad información que estime necesaria para cumplir con su facultad de fiscalización, como podría ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio Público o la Secretaría de la Función Pública, según sea el caso.

Lo anterior puesto que, como consecuencia de la dinámica misma de la ejecución de las leyes por parte de las autoridades, y en nuestro caso particular del IFE, en la actualidad ya no vale como antes la distinción entre la posición de los particulares y de la Administración

¹² Cfr. SUP-RAP-098/2003 y Acumulados. Caso conocido como “Amigos de Fox”.

frente a la ley. Según la primera y más rigurosa concepción del principio de legalidad, el poder ejecutivo, carente de potestades originarias, dependía íntegramente de la ley que le atribuía cada potestad particular. La capacidad de actuar del ejecutivo dependía de *leyes de autorización* y sólo era válida dentro de los límites de dicha autorización. Por eso para los órganos del Estado, a los que no se les reconocía ninguna autonomía originaria, todo lo que no estaba permitido estaba prohibido; para los particulares, cuya autonomía, por el contrario, era reconocida como regla, todo lo que no estaba prohibido estaba permitido, dicho de otra manera, la libertad de los ciudadanos en ausencia de leyes como regla, la autoridad del Estado en presencia de leyes, como excepción.

Hoy por hoy, como nos comenta Gustavo Zagrebelsky, esta regla esta ya erosionada en ambas direcciones, en relación con los particulares y con la Administración.¹³ La crisis de la vinculación de la Administración a la ley previa, deriva de su función prevalentemente “garantizadora”, es decir, de su función de garantía en casos concretos de las reglas jurídicas generales y abstractas mediante actos aplicativos individuales y concretos (por ejemplo podrían ser los casos de algunas prohibiciones, autorizaciones, etc.), así como de la asunción de tareas de gestión directa de los grandes intereses públicos.

Es precisamente en estas tareas de gestión, en estas actividades de ejecución de las leyes por parte de las autoridades, donde se requiere la existencia de grandes aparatos organizativos que actúen según su propia lógica, pero que tengan como base determinadas leyes, que le permitan realizar la función para la cual fueron creadas de una manera eficiente. He aquí un importante factor de crisis del principio tradicional de legalidad.

Así por ejemplo, la realización de tareas por parte del IFE en ejercicio de su función estatal de organización de las elecciones, puede involucrar a menudo, actividades que no están predeterminadas jurídicamente pero que sin lugar a dudas son necesarias y vitales para cumplir eficientemente su tarea encomendada constitucionalmente, sin que ello signifique un abuso o arbitrariedad en el ejercicio de su función toda vez que siempre debe fundamentar y motivar sus actividades y en caso de no hacerlo, entonces el Poder Judicial

¹³ Zagrebelsky, Gustavo. Op. cit. p. 34-36.

será el encargado de garantizar el respeto irrestricto a la Constitución y a la leyes electoral federal.

Se afirma así, según nos dice Zagrebelsky, un principio de autonomía funcional de la Administración que, en el ámbito de leyes que simplemente indican tareas, reestablece situaciones de supremacía necesarias para el desempeño de las mismas, atribuyendo implícitamente, en cada caso, las potestades que se precisan para su realización. En estos supuestos no podría hablarse de mera ejecución de la ley. En presencia de objetivos sustanciales de amplio alcance, indicados necesariamente mediante formulaciones genéricas (como las contenidas en la Constitución), y cuya realización supone una cantidad y variedad de valoraciones operativas que no pueden ser previstas, la ley se limita a identificar a la autoridad pública y a facultarla para actuar en pro de un fin de interés público. En estos casos, es propio de la Administración, y no de la ley, “individualizar el área sobre la que debe desplegar sus efectos en el momento en que la aplica”. Por tanto, corresponderá también a la Administración establecer la línea de separación entre su autoridad y la libertad de los sujetos.¹⁴

Así las cosas, un ejemplo de lo anterior es el análisis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre diversos aspectos, tales como las facultades explícitas e implícitas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la necesidad de regular todos los actos que se presentan en un proceso electoral y la necesidad de que la autoridad electoral ponga remedio, de manera eficaz e inmediata, a cualquier situación anómala que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados.

En efecto, en aquél análisis, en esencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tiene facultad expresa para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, velar por que los principios rectores de la materia guíen el actuar del Instituto, vigilar que los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales desarrollen su actividad con apego a la ley,

¹⁴ Idem.

y requerir a la Junta General Ejecutiva para que investigue hechos que afecten de manera relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral.¹⁵

Por otra parte, la Sala Superior consideró que el Consejo General, cuenta con facultades implícitas, consistentes en que, para hacer efectivas las facultades señaladas en el párrafo anterior, cuente con la posibilidad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como de tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el desarrollo del proceso electoral, facultades que no son autónomas, sino que dependen de las facultades expresas mencionadas.

El ejercicio de las facultades antes mencionadas, debe estar encaminado, de manera particular, a la consecución de los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral, entre otros, el de asegurar a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales y el garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de manera general, a que todos los actos en materia electoral se apeguen a los principios constitucionalmente establecidos.

De igual manera, se consideró que las facultades antes mencionadas son correlativas a la obligación que tiene los partidos políticos nacionales (y las coaliciones) de conducir su actividad y las de sus militantes con pleno respeto a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos, y los derechos de los ciudadanos, lo que implica que a dichos institutos políticos, les está prohibido realizar conductas que transgredan o violenten los principios y reglas que rigen el proceso electoral, o afecten la libre participación de los partidos contra los que contiene. Lo anterior, pues la autoridad electoral debe ejercer sus atribuciones con la finalidad de que el proceso electoral se desarrolle de acuerdo a los principios establecidos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias o anulatorias.¹⁶

¹⁵ Vid. SUP-RAP-17/2006 Y SUP-RAP-34/2006.

¹⁶ Se hizo necesaria la existencia de un procedimiento distinto, aunque análogo al establecido en el artículo 270, en el que se observaran las formalidades esenciales del procedimiento para resolver las cuestiones

Por lo que adicionalmente, se produce también una pérdida de la posición originaria de los particulares frente a la ley en numerosos sectores del derecho que ya no se inspiran en la premisa liberal de la autonomía como regla y del límite legislativo como excepción. Por ello, hoy ya no es posible razonar en general, partiendo de la premisa del principio de legalidad tradicional.

De ahí que, si algún candidato o partido político realiza actos de precampaña electoral sin estar autorizado para ello, es procedente se le imponga una sanción por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral y que son de orden público y de observancia general, máxime si se trata de hacer valer un principio constitucional como es el de elecciones equitativas.

Ahora bien, un tercer problema que plantean las precampañas y que está íntimamente relacionado con este último punto, es el de cómo conciliar la restricción que se haga a no realizar determinadas actividades en un periodo determinado con nuestro derecho fundamental de la libre expresión de las ideas y de publicar escritos en materia política.

Pues es el caso que el tema de las precampañas ha llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en el artículo 105, fracción II de nuestra Constitución, vía acción de inconstitucionalidad. Por lo que la realidad ha obligado a la Suprema Corte a interpretar y emitir su juicio sobre el tema de las precampañas ante las diversas legislaturas del país que han comenzado a regular el tema. Con la idea de tener un panorama más claro, realizaremos algunos comentarios respecto a la acción de inconstitucionalidad radicada con el número 26/2003.

planteadas por los spots del Partido Acción Nacional en contra del candidato de la Coalición “Por el Bien de Todos” en las pasadas elecciones del 2 de julio de 2006. La implementación de dicho procedimiento análogo se justificó pues, sostener lo contrario, llevaría al absurdo de permitir, por ejemplo, que un partido político, mediante su propaganda, vulnerara reglas y principios rectores de la materia electoral, a sabiendas que la autoridad electoral sólo estaría en posibilidad de sancionar su conducta ilícita, mediante el procedimiento administrativo sancionador ordinario, el cual sería resuelto una vez que se actualizara el beneficio que eventualmente podría obtener el partido de que se trate con una conducta semejante, de tal suerte que se prefiera cometer la infracción, pues el beneficio obtenido sería mayor al de la sanción impuesta.

Con fundamento en la atribución que les confiere el inciso F) del párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 constitucional, el 20 de diciembre de 2003, la dirigencia nacional del Partido del Trabajo recurrió las reformas a la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur en materia de regulación de las precampañas.¹⁷

Los conceptos de invalidez hechos valer en su acción de inconstitucionalidad por el Partido del Trabajo pueden resumirse de la siguiente manera: los artículos 142 y 148, fracción tercera, de la ley impugnada, establecen que antes de los noventa días previos al inicio del proceso electoral ninguna persona puede realizar actos de propaganda de precampaña para promover a quien aspire a ocupar una candidatura a un puesto de elección popular, so pena de que se le niegue el registro como candidato, contraviniendo las libertades de expresión, de publicación de las ideas y de asociación, así como los derechos políticos de votar, ser votado y de asociarse con fines políticos, garantizadas, respectivamente, en los artículos 6º, 7º, 9º, y 35 fracciones I, II y III de la Constitución Federal.

En ese sentido, los únicos límites a esas libertades son el respeto a la moral, los derechos de terceros, el orden público o la comisión de algún delito planteados por la propia Constitución así como la reserva que, en materia política, se hace a favor de los ciudadanos mexicanos. Esta Ley, según la dirigencia nacional del Partido del Trabajo, impide a los ciudadanos de Baja California Sur escribir sobre política, hablar sobre política y asociarse o reunirse pacíficamente para formar parte de los asuntos políticos del Estado.¹⁸

Por su parte, los razonamientos centrales esgrimidos por el Pleno de la Suprema Corte giran en torno a que el ejercicio de las garantías y prerrogativas contenidas en los artículos 6º, 7º, 9º, y 35 fracciones I, II y III, cuando está encaminado a la obtención de un cargo de elección popular no pueden considerarse de manera aislada, sino armónica y contextualizada con los contenidos de los artículos 41 base I y 116 fracción IV, de la Constitución Mexicana, en concreto por lo que hace a los valores de certeza y equidad en

¹⁷ Barragán Barragán, José. Op.cit. pp. 17.

¹⁸ Idem. Cfr. sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2003, pp. 6, 8-9 y 24.

las condiciones de la competencia político-electoral. Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las siguientes tesis de jurisprudencia:

PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña electoral y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no violentan los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las garantías y prerrogativas que se traducen en libertad de expresión, escribir y publicar escritos, derecho de asociación, de votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como de asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país. Lo anterior, ya que los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, establecen, entre otros, los principios de equidad y certeza, con el objeto de garantizar condiciones de equidad que propicien la participación de los partidos políticos en igualdad de condiciones. Así, cuando los referidos preceptos legales imponen un límite de noventa días previos al proceso electoral, para el inicio de precampañas políticas, tienen como fin controlar, entre otras cosas, el origen, el monto y el destino de los recursos económicos que se utilicen, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos de elección popular y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004 Tesis: P./J. 3/2004.

PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL. Los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, forman parte de un sistema electoral que rige, entre otros aspectos, la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; dentro de ese sistema, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada y autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004 Tesis: P./J. 1/2004.

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULO 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004 Tesis: P./J. 2/2004.

Como es de observarse, cuando un ciudadano aspira a obtener un cargo de elección popular, acepta voluntariamente las restricciones a sus libertades fundamentales derivada del respeto y protección de los valores constitucionales de certeza y de equidad que caracterizan al sistema democrático, buscando con ello que en éste prevalezcan condiciones justas en la contienda electoral. Aunado a lo anterior, la Suprema Corte señala la importancia de las precampañas al sostener que el impacto que tienen las actividades de proselitismo realizadas durante las precampañas, incide no solo en las campañas electorales en cuanto tales, sino también, inclusive, en los resultados electorales.

Es por ello que todo lo anterior, evidencia la necesidad de legislar en torno al tema. Así, la sentencia de la suprema Corte constituye un importantísimo precedente y marca en buena medida, la ruta a seguir para los poderes legislativos en futuras reformas electorales que regulen el fenómeno de las precampañas, buscando no limitar la libertad de los actores políticos para hacer política, sino buscando hacer más equitativa la contienda electoral, al contar todos los contendientes con el mismo tiempo para hacer proselitismo electoral y teniendo plena certeza del origen, monto y fiscalización de los recursos en estos procesos de selección interna de candidatos.

Por lo que es de destacar que cada uno de los Poderes de la Unión debe asumir el papel que le toque desempeñar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. Es cierto que en el pasado se vivió un daño “presidencialismo”, que en cierta medida ha sido superado actualmente. Sin embargo creemos que en la actualidad estamos entrando a un “legislativismo”, en donde lejos de que los diputados y senadores nos representen a nosotros y a las entidades federativas respectivamente, representan a los intereses de cada uno de sus partidos políticos.

SITUACIÓN ACTUAL EN CUANTO A SU REGULACIÓN JURÍDICA

Es conveniente hacer notar que sobre la necesidad de reglamentar las precampañas electorales los propios dirigentes (en la actualidad ex dirigentes) de los principales partidos políticos han manifestado su conformidad, así tenemos que:

Luís Felipe Bravo Mena, expresidente del Partido Acción Nacional, comento que su partido impulsará entre otras reformas, la referente a la regulación de las precampañas.¹⁹

Roberto Madrazo Pintado, expresidente del Partido Revolucionario Institucional, señaló que lograr la regulación y fiscalización de las precampañas electorales es un tema

¹⁹ Bravo Mena, Luis Felipe. Segundo Encuentro Nacional de Consejeros Electorales Estatales en Tu voz es poder, año No. 2, núm. 11, mayo-junio de 2002, p. 19.

estratégico, en la medida que apunta a impulsar la democracia al interior de los partidos políticos.²⁰

Rosario Robles, expresidenta del Partido de la Revolución Democrática, propuso que los gastos de las llamadas precampañas, se consideren como gastos de partido, ya que en su opinión, aún dentro de las actuales legislaciones, este problema se puede resolver en los institutos electorales de los Estados y en el federal, mediante la declaración de que todo gasto al interior de un partido, sea considerado como gasto de éste para todos los efectos de las regulaciones de ingresos y egresos.²¹

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que:

*“La prohibición de la realización anticipada de actos de campaña tiene por objeto garantizar ante el electorado una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes, evitando que una opción política se encuentre en ventaja respecto de sus opositores. De ahí que, si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea durante alguna contienda interna o habiendo sido designado como candidato oficial, en la etapa previa al registro, es procedente se le imponga la sanción respectiva, por violación a los principios que deben regir en todo proceso electoral, a pesar de no estar reguladas las precampañas en la legislación respectiva, ya que, de aceptarse dicha circunstancia, se rompería el principio rector de igualdad o, en su caso, la equidad que impera en los comicios”.*²²

El Instituto Federal Electoral, por su parte, en palabras de su Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde señala que:

²⁰ Madrazo Pintado, Roberto. Segundo Encuentro Nacional de Consejeros Electorales Estatales en Tu voz es poder, año No. 2, núm. 11, mayo-junio de 2002, p. 22.

²¹ Robles Berlanga, Rosario. Segundo Encuentro Nacional de Consejeros Electorales Estatales en Tu voz es poder, año No. 2, núm. 11, mayo-junio de 2002, p. 28.

²² Orozco Henríquez, José de Jesús. Jurisprudencia Electoral y Garantismo Jurídico, versión electrónica en <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> y Vid. SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002.

*“Carece de atribuciones para intervenir en las actuales precampañas electorales que ya realizan diversos actores políticos. Carece de atribuciones para poder regular expresiones, promociones y gastos de ciudadanos o de militantes de partidos, no existe en la ley ninguna atribución. Las personas tienen libertad de decir sus deseos personales, nosotros tenemos la obligación de garantizar que los votos se cuenten con limpieza, así es que para nosotros este tipo de expresiones son irrelevantes por completo para nuestra actuación”.*²³

Hoy día, las precampañas están reguladas (hasta diciembre de 2005) en las legislaciones electorales de los siguientes Estados de la Federación: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, sumando 16 Estados en total.

Por lo que las legislaturas locales, según nos comenta la Magistrada Ma. Macarita Elizondo Gasperín, están regulando una asignatura que en principio le corresponde a la Legislatura Federal, por tratarse en su mayoría de actos atribuibles a partidos políticos con registro nacional, aunque dichos actos de precampaña los realicen éstos en las entidades federativas correspondientes. A mayor abundamiento citaremos la siguiente tesis relevante del Tribunal Electoral:

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES.—El régimen jurídico creado para regular de modo prioritario y preponderante, los actos y hechos jurídicos relacionados con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos nacionales, se encuentra previsto directamente en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la legislación federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en otros ordenamientos, y no en las legislaciones estatales o del Distrito Federal. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijan las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, se determinan sus fines y prerrogativas, y se reserva a la ley

²³ Ugalde, Luis Carlos. Foro “Periodismo y financiamiento electoral de campañas”. Versión electrónica en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/444656.html>

secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en los procesos electorales; estas bases constitucionales revelan que, en principio, todo lo relacionado con la constitución, registro, prerrogativas y obligaciones en lo general de los partidos políticos nacionales, se encuentra encomendado a las autoridades federales, tanto en el ámbito legislativo, como en los demás ramos. En ejercicio de esas atribuciones constitucionales, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta las bases generales del sistema electoral federal, incluidas las relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas. De lo antes expuesto se puede concluir que, en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquella se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema integral regulatorio de los partidos políticos nacionales. Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que la existencia de los partidos políticos trasciende al ámbito territorial de cualquier entidad federativa, por lo que es innecesario que en la normatividad electoral de cada una de las entidades federativas o del Distrito Federal, se establezcan disposiciones referidas a la existencia de los partidos políticos nacionales, debiéndose limitar a incluir las reglas que estimen necesarias para dar cauce y orden a las relaciones que necesariamente se entablan entre las autoridades locales y los partidos políticos nacionales, con la intervención de éstos en las actividades y órganos electorales de tales entidades y en los procesos electorales que organizan, llevan a cabo, vigilan y controlan dichas autoridades, todo esto sin interferir con la normatividad federal que contiene el estatuto jurídico integral de las citadas asociaciones de ciudadanos; de manera que, en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales.

Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, Tesis Relevante, Suplemento 5, páginas 111-112, Sala Superior, tesis S3EL 032/2001.

Además, si bien no está contemplada una regulación legal del tema, el Instituto Federal Electoral anunció el 15 de junio de 2005 que comenzaría, por primera vez, vía reglamentaria y dentro del ámbito de su competencia, la fiscalización de las precampañas a la presidencia de México. La fiscalización abarcó del 15 de junio al 15 de enero de 2006, fecha en que terminó el periodo de registro de candidatos a contender en las elecciones presidenciales. La primera fase de fiscalización fue del 15 de junio al 15 de noviembre, cuando concluyó el proceso de selección de candidato presidencial asignado a los partidos políticos. La segunda fase comprendió del 16 de noviembre al 15 de enero del 2006, fecha

en que cada partido político registró ante el IFE a su candidato presidencial. En términos generales, son tres las medidas trascendentales de este Reglamento:

1) El establecimiento de un saldo inicial, definido como la aportación en dinero o especie que el aspirante haya recolectado para que ingrese al partido, con el propósito de utilizar dicho monto en la etapa de selección interna del partido, por cada candidato. Por supuesto, si se pretende ingresar al partido, dicho monto deberá transparentarse plenamente en su origen y se deberá cumplir con los límites de aportaciones de militantes, simpatizantes o candidatos que establece la ley electoral. El monto que no cumplió con dicho requisito no pudo ser utilizado ni por el partido ni por el candidato.

Los montos y donaciones que beneficiaron a un individuo y que no provenían de la cuenta del partido, se consideraron financiamiento ilegal, con la posibilidad de que el partido o el candidato fueran sancionados.

2) Con el fin de asegurar que todo financiamiento que beneficie a un precandidato provenga de las cuentas únicas abiertas de forma mancomunada por el individuo y el partido, el IFE ordenó la realización de un monitoreo extenso en materia de spots de radio, televisión, medios impresos y espectaculares. En el informe detallado se solicitó al partido que identificara tanto el spot como su costo, información que fue cotejada con el monitoreo del IFE. Las posibles diferencias pudieron ser sancionadas, ya sea como un gasto no reportado o como una aportación ilegal.

3) Por último, y toda vez que el IFE no tiene facultades para fiscalizar a individuos antes de que exista una vinculación con el partido, se solicitó un informe voluntario de los ingresos y egresos de los precandidatos durante esta etapa.

Sin embargo, dicha reglamentación resultó por demás incipiente y tardía en vista del autostape de aspirantes (gobernadores, secretarios de estado, legisladores) a la presidencia meses antes del definido por el IFE y anterior al proceso interno de selección de candidatos. Pero no por ello es de dejar de aplaudir la iniciativa de este Instituto amén de

lograr una mayor transparencia en el manejo de recursos de los partidos políticos y que viene a ser, sin lugar a dudas, un llamado para el legislador de asumir responsablemente el papel que le toca desempeñar.

Por otro lado, al interior de los partidos políticos solo están reguladas las precampañas en el Partido Revolucionario Institucional, en el Partido Acción Nacional y en el Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, creemos que esta regulación no debe quedar en manos de cada partido político debido a que éstos representan una ideología distinta a cada uno, con programas y estatutos concretos y particulares, por lo que las reglas de precampañas deben ser iguales para todos y no dejarlas a la libre apreciación de cada partido político, por que si bien es cierto que este tipo de regulación intrapartidaria complementa al régimen legal, también lo es que de ninguna manera lo sustituye. Por lo que creemos que ello no garantiza una solución integral y eficaz del problema, que ésta solo se logrará con la incorporación en los textos legales respectivos de una regulación expresa.

En otras latitudes como lo es nuestro país vecino del norte, Estados Unidos de América, desde hace décadas, los procedimientos electorales internos de los partidos políticos norteamericanos se han llevado a cabo a través de elecciones primarias, ya sea cerradas o abiertas, en las cuales los partidos políticos seleccionan a sus candidatos a puestos de elección popular en eventos masivos locales y nacionales.²⁴ Por su parte, Argentina establece en su ley electoral un capítulo referente a los actos pre-electorales, disponiendo que en cada distrito electoral la convocatoria deberá hacerse con noventa días, por lo menos, de anticipación y en la cual se expresará la fecha de elección, clase y número de cargos a elegir e indicación del sistema electoral aplicable.²⁵

Ahora bien, por último vale la pena analizar la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California en torno a las precampañas electorales, que si bien es cierto

²⁴ Andrea Sánchez, Francisco José de. “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda, en Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, coord. María del Pilar Hernández, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 7.

²⁵ Artículo 54 Código electoral de Argentina.

que no fue la que dio origen a la acción de inconstitucionalidad 26/2003 y a las tres tesis de jurisprudencia antes comentadas, si es la que nos parece más completa en torno al tema, de allí su elección.

Es así que Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California cubre los siguientes aspectos:

1. Define a las **precampañas electorales** como es el conjunto de actividades reguladas por esta Ley, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos.²⁶

Además establece que **Actos de Precampaña**: son las acciones que tienen por objeto mejorar la imagen de los aspirantes a candidato, con el fin de obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras, quedan comprendidas las siguientes: reuniones públicas o privadas; asambleas; debates; entrevistas en los medios; visitas domiciliarias y demás actividades que realicen los aspirantes a candidatos.²⁷

Define a la **propaganda de precampaña electoral** como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña electoral producen y difunden los aspirantes a candidatos y sus apoyadores o simpatizantes, con el propósito de presentar y difundir sus propuestas ante la sociedad y los militantes del partido por el que aspiran ser nominados.²⁸

Define al **aspirante a candidato** como a los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.²⁹

²⁶ Artículo 244 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem

²⁹ Idem.

2. Establece reglas comunes a los aspirantes a candidatos como la de respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos del partido político o coalición, respecto de la postulación de candidatos, así como lo prescrito en la ley electoral; presentar un informe financiero sobre el origen y aplicación de recursos ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe al candidato; cumplir con el tope de gastos; entregar al partido político o coalición por el que contendió internamente, cualquier remanente del financiamiento de precampaña que pudiera existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a candidato concluyó o no la precampaña electoral y si fue o no nominado como candidato.³⁰

Además establece algunas prohibiciones a los aspirantes a candidatos como: realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente u obtener recursos, cualquiera que sea su origen, antes de que aquella inicie; utilizar los emblemas y lemas del partido político o coalición, incluso si fuera de manera estilizada; hacer uso de la infraestructura pública; y otras comunes a las campañas electorales.³¹

3. Establece el periodo de duración de las precampañas las cuales no podrán iniciar antes de ciento veinte días naturales del inicio del proceso electoral correspondiente, debiendo concluir a más tardar un día antes del inicio del período de la solicitud de registro de candidatos.

Es de comentar que el periodo sigue siendo muy largo, lo que se debería pretender es no cansar al electorado con tanta propaganda, reduciendo costos en las mismas y permitiendo el desahogo de los recursos jurisdiccionales tanto internos como los que correspondan a los tribunales electorales locales, o al federal, que pudieran interponerse en virtud de posibles irregularidades.

4. Determina el financiamiento, su fiscalización y los topes de gastos de precampaña al establecer que los recursos que destinen los aspirantes a candidatos para la realización de propaganda de precampaña electoral y en actos de precampaña, no podrán rebasar los topes que determine el Consejo Estatal Electoral, los cuales serán del veinte por

³⁰ Vid. Artículo 250 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

³¹ Vid. Artículo 252 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

ciento del establecido para cada caso, en la elección inmediata anterior, el cual deberá actualizarse.³²

Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física o moral durante la precampaña electoral tendrán como límite el equivalente a trescientas veces el salario mínimo general vigente en la entidad, debiendo expedirse recibos foliados.³³

Los aspirantes a candidatos deberán presentar un informe financiero, sobre el origen y aplicación de recursos, ante el partido político o coalición, dentro de los tres días anteriores a la realización del evento, en el cual se elija o designe al candidato.³⁴ Al término de su precampaña electoral presentará un informe general de los ingresos y gastos que haya efectuado. Una vez que un partido político haya recibido los informes, en un plazo no mayor a veinte días hábiles informará de ello al Consejo Estatal Electoral.³⁵

5. Por último, esta ley determina sanciones para los partidos políticos o coaliciones que incumplan las disposiciones en materia de las precampañas electorales, disponiendo que podrán imponerse: apercibimiento, multas e incluso la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante a candidato cuando éste se exceda en el tope de gastos de precampaña. En estos casos, el partido político o coalición podrá registrar como candidato a persona distinta.³⁶

Ante esta situación, es claro que en el sistema electoral mexicano se hace patente la necesidad de regular las referidas precampañas, por lo que esta reglamentación deberá girar en torno a:

- a) Definir que son las precampañas electorales;
- b) Determinar quiénes son los sujetos de las precampañas;
- c) Fijar el periodo de las precampañas;
- d) Señalar el financiamiento, su fiscalización y los topes de gastos de las precampañas;

³² Vid. Artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

³³ Vid. Artículo 257 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

³⁴ Vid. Artículo 250 fracción III de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

³⁵ Vid. Artículo 260 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

³⁶ Vid. Artículo 265 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

e) Establecer las sanciones en caso de incumpliendo de las reglas de precampañas.

Por tal motivo, es de señalar que esta propuesta de regulación tiene por objeto:

- 1) Hacer más transparentes las finanzas de los partidos, evitando que alguien pueda tener recursos ilimitados, e incluso ilícitos, para promover la obtención del voto a su favor y logre una ventaja indebida respecto a los demás contendientes políticos vulnerando el principio de equidad propio de las elecciones democráticas;
- 2) Que no se comprometa el ejercicio del poder público; y
- 3) Fortalecer la democracia interna de los partidos políticos, consolidando con ello todo el sistema electoral.

Todo ello fortalecería sin duda alguna, al sistema electoral mexicano, ya que aseguraría que los partidos políticos participaran de manera libre, equitativa e igualitaria en las elecciones, además de contribuir a que haya un mejor control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos.

EL USO DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

Sin duda alguna una democracia o es participativa o simplemente no es democracia. En este proceso, los medios de comunicación (principalmente la prensa escrita, la radio, el cine y de manera relevante la televisión y hoy día el internet) han jugado un papel fundamental como instrumento de enlace entre gobernantes y gobernados.

Consecuentemente, es necesario reconocer que la democracia requiere gobernar con la opinión y voluntad del pueblo. Es precisamente aquí, en la formación de la opinión pública que los medios de comunicación juegan un papel trascendental, ya que ellos son los responsables de informar a la sociedad del quehacer diario de las autoridades. Conforme a lo anterior, según nos comenta Carlos Ariel Sánchez Torres:

“La opinión pública es la apreciación colectiva sobre una determinada cuestión de carácter público y suele ser mediatizada por los partidos, grupos de presión y

*organismos públicos. Se configura a través de los medios de comunicación de masas. Para ser eficaz, ha de tener una influencia real en los centros de decisión política, de ahí que la opinión pública vaya de la mano con la política”.*³⁷

De lo anterior se desprende la influencia e importancia que los medios de comunicación juegan en los Estados modernos. Su inclusión en la materia política y en especial, durante los procesos electorales como medio de hacer campaña, tiene su origen en los Estados Unidos. En 1928 aparecieron los primeros spots, tal y como hoy los conocemos, por iniciativa del Partido Republicano. Roosevelt fue el primer Presidente que los utilizó masivamente y fue también el primero que encargó encuestas de opinión. En México, este fenómeno se genera precisamente en las elecciones presidenciales de 1988, en donde el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales surge de manera relevante y marca una nueva etapa en su relación con el sistema político y los electores.³⁸

Sin lugar a dudas, ésta vinculación quedó al descubierto de manera contundente en las elecciones presidenciales de 2000 (las cuales marcaron los diferentes derroteros a seguir para una consolidación de nuestra democracia), ya que este proceso electoral giró en torno a los medios, la mercadotecnia, la imagen de los candidatos y las encuestas, que dieron como resultado un nuevo modelo de relación entre elecciones y medios.

Muchos especialistas han alzado la voz diciendo que la inclusión del marketing político trae aparejado algunas desventajas como:

1. Implica una manipulación del electorado, quien ante la presión de la propaganda no razona su voto y desvía su preferencia política hacia un candidato, que en el fondo no garantiza la solución de las necesidades, planteando así, falsas expectativas de candidatos, programas y plataformas políticas;

³⁷ Sánchez Torres, Carlos Ariel. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, pp. 328-329.

³⁸ Cfr. Pérez Roque, Eduardo. “Elecciones y Medios de Comunicación” en Diversa/Instituto Electoral Veracruzano, núm. 6, 2002, pp. 69-75.

2. Requiere de amplios (diríamos excesivos y ofensivos) recursos financieros para estar en posibilidad de presentar al electorado mayor cantidad de propaganda y mensajes de todo tipo menos el político.

3. Convierte la acción política en espectáculo de imágenes y frases, resaltando lo banal y trivial sobre las propuestas de solución a problemas sociales, degradando así a la política.³⁹

Sin embargo creemos que los medios masivos también tienen aspectos positivos, ya que como lo ha declarado José Woldenberg: *“el IFE es una institución que realiza tareas complejas, masivas y en tiempos perentorios. No existe en México otra institución que realice una convocatoria para una participación tan amplia, en plazos tan acotados y bajo ritmos tan intensos; y esas tareas cruciales no pueden ser realizadas sin el concurso de los medios de comunicación masiva”*.⁴⁰ Es así que los medios de comunicación coadyuvan a una mejor educación política del elector y de la sociedad en general, propiciando el debate público de temas políticos, sociales y económicos que da como resultado, una opinión pública mayor informada.

Actualmente, para los políticos, sean o no candidatos a un puesto de elección popular, los medios de comunicación constituyen por sí mismos un escenario político de difusión. Tal pareciera que si no es ahí, nada sucede en el mundo. Consecuentemente, el candidato se promueve, y diríamos que hasta se fortalece o debilita, en los medios, los cuales, es importante destacar, ya no se encuentran necesariamente bajo el control directo o indirecto del gobierno (como sucedía en el pasado).

Por lo anterior, actualmente no se puede pensar en un proceso electoral y en la campaña de los candidatos sin la intervención de los medios de comunicación. Bajo este contexto, muchos autores se han pronunciado respecto a la influencia que presentan los *mass media* no solo en tiempos electorales, sino de manera permanente. Por tal motivo, se les considera como factores de poder, de ahí la relevancia de éste análisis.

³⁹ Cfr. Ibidem. pp. 70-71.

⁴⁰ Woldenberg José. La Construcción de la Democracia, Ed. Plaza Janés, México 2002, pp. 359-360.

ACCESO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación ha sido un problema recurrente en México desde la década de los setenta, cuando se introdujo en la legislación electoral el acceso gratuito de los partidos políticos a la radio y televisión. Sin embargo, esta prerrogativa se limitaba a los periodos electorales, durante los cuales se otorgaba a los partidos políticos diez minutos quincenales de transmisión en radio y televisión. Con la reforma política de 1977 aparece como novedad, la figura del financiamiento público a los partidos y su acceso permanente a los medios de comunicación.

Actualmente, nuestra Carta Magna establece que:

“Artículo 41. [...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. [...]

El COFIPE, por su parte, dispone que:

“Artículo 41.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 a 47 de este Código.

[...]

El ejercicio de esta prerrogativa comprende, tanto un tiempo regular mensual, como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral. Del primero podemos mencionar que el COFIPE dispone que:

“Artículo 44.

1. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de **15 minutos mensuales** en cada uno de estos medios de comunicación.

2. Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo anterior, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

3. Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

4. Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional”.

Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el fin de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión. Al respecto establece el COFIPE que:

“Artículo 47.- 1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de **250 horas en radio y 200 en televisión;**

b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y

c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta **10,000 promocionales en radio y 400 en televisión**, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión.

2. Del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total [...]

3. El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Artículo 48

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso.”

Esta prerrogativa tiene como propósito fundamental asegurar a todos los partidos la posibilidad de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales. Sin lugar a

dudas el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, es hoy por hoy más equitativo. En 1988, los noticiarios nacionales más influyentes otorgaron a la campaña de un solo partido, el PRI, 83.1 por ciento de su cobertura noticiosa. El PAN alcanzó 3.1 por ciento y el entonces Frente Democrático Nacional apenas logró 1.6 por ciento del espacio mediático en televisión. En la campaña presidencial de 1988 todos los partidos opositores merecieron 7.5 por ciento del tiempo en noticiarios.⁴¹

Para las elecciones de 2000 la situación fue totalmente diferente, el reparto de ese tiempo fue equitativo: Alianza por el Cambio se llevó 19 por ciento del tiempo en radio y 22 por ciento en televisión; el PRI, 20 por ciento en radio y 26 por ciento en televisión; Alianza por México 18 por ciento en radio y 21 por ciento en televisión; los partidos Centro Democrático y Democracia social dispusieron cada uno de 14 por ciento en radio y 11 por ciento en televisión. Si observamos la cobertura de los noticiarios más importantes, los nocturnos de Televisa y Televisión Azteca respectivamente, encontramos que la distribución del tiempo fue todavía más equilibrada.⁴²

Sin embargo, en las últimas semanas, el PRI fue más favorecido, recibió casi la mitad del tiempo total. Del 12 de marzo al 8 de abril alcanza 50.1 por ciento del tiempo de noticiarios de radio. La Alianza por el Cambio recibió 20.8 por ciento y la Alianza por México 17 por ciento. En la televisión, el PRI ocupó 47.2 por ciento del tiempo, Alianza por el Cambio 23.2 por ciento y la Alianza por México 14.8 por ciento. Se observa pues, un crecimiento dispar en el espacio mediático, en donde el desequilibrio se refleja mas claramente a nivel de los estados.⁴³

Si bien es cierto que el acceso democrático de los partidos políticos a los medios de comunicación (vía tiempos oficiales y el reparto equitativo que hace el IFE) hoy día es una realidad, también lo es que estamos en presencia de otro problema: el del excesivo costo que representa este acceso. Es por ello que pugnamos por una reforma electoral que lleve a

⁴¹ Ibidem. pp. 350-353.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

la reducción de esos costos que hoy por hoy solo resultan ser un jugoso negocio para las dos televisoras de México, en el que solo estas se ven beneficiadas.

ETICA, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES

Los medios de comunicación actualmente, no solo informan y difunden, también promueven, opinan, califican, descalifican, construyen, destruyen, sancionan, proponen y deciden; se transforman en verdaderos jueces de la vida pública. Por ello, pueden inclinar a la opinión pública a favor o en contra de un candidato. En este orden de ideas, se refleja la importancia y el papel fundamental que les toca desempeñar en esta transición democrática que vive el país. Su papel, como el de cualquier otra institución, está ligado al de su responsabilidad.

En cuanto a la intervención de los medios como coadyuvantes de unas elecciones libres, auténticas y periódicas, la democratización de los medios implica la democratización de la información, por lo que como espacios públicos, los medios deben propiciar el debate y la reflexión, además de tener unas elecciones donde imperen la objetividad, la imparcialidad, la veracidad y la transparencia, que contribuyan a la obtención del voto razonado y no inducido.

Por ley, la vinculación del IFE con los medios para regular su actuación, solo se constriñe a la entrega por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, como ordena el artículo 48, párrafo 10 del COFIPE, de un conjunto de “lineamientos” aplicables a noticieros para su trabajo de información de las actividades de campaña. Estos lineamientos solo actúan como un conjunto de recomendaciones por parte de los protagonistas, los partidos políticos. Suelen centrarse fundamentalmente en los temas de la equidad y neutralidad en el tratamiento noticioso de las distintas propuestas, del derecho a la aclaración de la información y el respeto a los contendientes, que a su vez se ven correspondidos con el compromiso de los partidos de facilitar el trabajo de la radio y la televisión durante las campañas electorales.

De acuerdo con lo anterior, el papel que juegan los medios de comunicación (y en lo personal los comunicadores), retoma una función de mayor peso. Ahora ellos no solo deben concretarse a informar a la sociedad con las características ya referidas, sino deberán contribuir sustantivamente a formar una sociedad que digiera la información, la procese y la sepa utilizar. Ya Giovanni Sartori nos advierte que:

*“A cada incremento de demos-poder debería corresponderle un incremento de demos-saber. De otro modo la democracia se convierte en un sistema de gobierno en el que son los más incompetentes los que deciden. Por ello se requiere que el número de personas informadas se incremente y que al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un demos potenciado, capaz de actuar más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un demos debilitado. Que es exactamente lo que está ocurriendo.”*⁴⁴

Consecuentemente, para que la opinión pública pueda ser libre, autónoma y bien orientada, la responsabilidad de los medios es proporcionar información honesta y puntual. En la medida en que la información este caracterizada por estos elementos, mayores serán las posibilidades para la existencia de una opinión pública calificada, por que una sociedad democrática es necesariamente una sociedad bien informada.

Daniel Zovatto afirma que el tema de los medios de comunicación:

“Esta ligado a dos principios democrático-electoral básicos como son la equidad y el derecho a la información [...] Por una parte todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos; y por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de

⁴⁴ Sartori, Giovanni. Homo Videns; la sociedad teledirigida, Ed. Taurus, Madrid, 1998, pp. 125 -127.

las posibilidades electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una elección informada."⁴⁵

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia que dispone:

GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 60. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 60. constitucional in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Junio de 1996; Pág. 460.

De lo anterior podemos ver claramente que nuestro máximo tribunal ha establecido que el derecho a la información es una garantía estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, como base del mejoramiento de una conciencia ciudadana y el progreso de la

⁴⁵ Zovatto G., Daniel. Dinero y Política en América Latina: una visión comparada, en Apuntes Electorales, revista del Instituto Electoral del Estado de México, núm. 9, marzo 2003, pp. 81-139.

sociedad. Por ello, todo comunicador que asuma una actitud anti-ética al entregar a la sociedad una información manipulada, que menoscabe la posibilidad de conocer la verdad, incurre en una violación al derecho fundamental de información.

Así las cosas, las campañas basadas en el máximo contacto personal posible entre candidatos y electores mediante prolongadas giras que llegaban a los más recónditos lugares, cedieron su lugar principal a la radio y a la televisión. Las mentes de los ciudadanos son los nuevos territorios por conquistar. La consecuencia inmediata de estas prácticas ha sido un encarecimiento excesivo y creciente del costo de las campañas, resultado de que los candidatos pudientes basan su triunfo en la propaganda masiva, intensiva y extensiva sin reparar en su costo porque cuentan con financiamiento público y privado sujeto a escasos y débiles controles (como en caso de las precampañas).

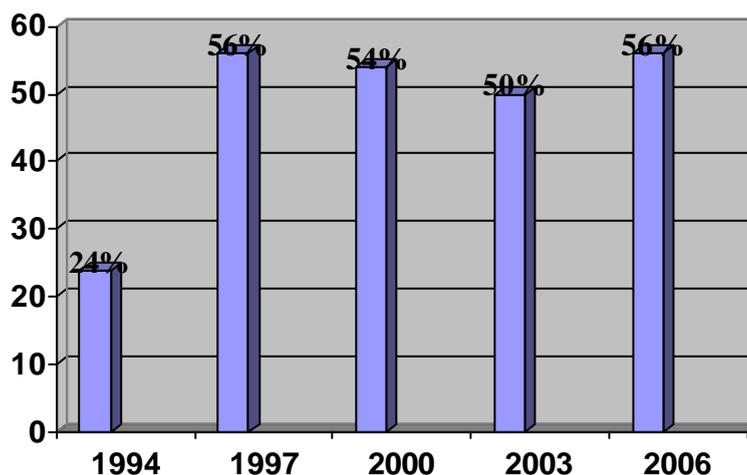
Por eso no es de extrañar que el factor más relevante del triunfo en la mayoría de las últimas elecciones ha sido el económico; el poder económico es utilizado para adquirir poder político, que a su vez servirá para aumentar el poder económico y volver a ganar más poder político, en un proceso sin fin que conduce a la concentración del poder en unas cuantas manos, de modo que hoy pareciera que nos estamos acercando más a una plutocracia que a una democracia.

Es por ello que actualmente nuestros políticos le apuestan al uso de los medios masivos de comunicación como un medio para acceder al poder y en donde se hace un uso preponderante de la televisión, donde se utilizan las mismas técnicas publicitarias que se aplican al consumidor para crearle necesidades y que tanto daño está haciendo a la democracia mexicana, no solo por que se ha visto que a mayor uso de este medio (que se complementa con la enorme propaganda en paredes pintadas, en el equipamiento urbano, en el transporte público, etc.) mayor es la apatía política de la sociedad, traduciéndose en un abstencionismo abrumador, sino que además, es enorme el costo que este medio representa y que se ha convertido en un negocio electoral para las grandes televisoras del país.

Todos los partidos, grandes y pequeños, los candidatos y el gobierno mismo, han canalizado hacia las grandes cadenas de radio y televisión cifras multimillonarias. Con una ganancia de cuando menos 60 millones de dólares, las empresas de televisión llenaron sus bolsillos en el proceso electoral del 2000. Esos ingresos son un poco menores a los obtenidos con motivo del Campeonato Mundial de fútbol de 2002, que en principio les dejó utilidades por casi 70 millones de dólares.⁴⁶

A esas ganancias habría que sumar lo que obtienen las repetidoras locales de Televisa y TV Azteca, pues las elecciones en los Estados también es continua. Además las televisoras recibieron durante el primer semestre del 2003, 12 mil millones de pesos por spots de la Presidencia de la República.⁴⁷ Según el IFE, en las últimas dos elecciones federales, 2000 y 2003, los partidos políticos destinaron más del 50% de su financiamiento a las campañas en radio y televisión (hay quienes piensan que el porcentaje llegó hasta el 60%). Es así que los espacios en los medios de comunicación constituyen un rubro al que los partidos dedican una parte cada vez más significativa de sus gastos de campaña, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gastos de los partidos políticos en medios de comunicación como porcentaje de sus gastos totales 1994-2003.



⁴⁶ Cervantes, Desusa y Olmos, José Gil. "El jugoso negocio electoral" en Proceso, México, núm. 1391, junio 2003, pp. 7-9.

⁴⁷ Idem.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

En Estados Unidos, se estima en más de cinco mil el número de empresas dedicadas a diferentes aspectos de las campañas electorales que integran la "industria de la democracia". Ofrecen servicios en las siguientes áreas: entrenamiento de candidatos, bases de datos, muestreo, encuestas, grupos de enfoque, investigación de los opositores, estrategias, mensaje e imagen, definición de blancos, dirección de campañas, discursos y debates, software, colectas, correo directo, teléfono, videos, medios impresos, operaciones de campo, fax, internet, cursos y seminarios, etc.

Paralelamente, se ha originado el problema de la contratación de especialistas extranjeros y su abierta injerencia en asuntos políticos que sólo conciernen a los ciudadanos de un país. Según Larry Sabato de la Universidad de Virginia, "resulta inquietante que ciudadanos norteamericanos puedan influir en los procesos electorales de otros países, pues podrían ser una nueva arma de Washington para asegurar sus intereses en el extranjero". Los consultores extranjeros podrían violar la soberanía nacional de un Estado al participar en la toma del poder, ya no mediante las armas, pero sí por medio de las urnas.⁴⁸

Esto nos hace pensar que hoy la mayoría de los electores que apoyan a un candidato, al igual que los admiradores de un cantante o de una estrella de cine, nunca lo han visto ni lo verán personalmente, sus opiniones son resultado del efecto en sus mentes de la propaganda, de la información y de las relaciones públicas en los mass media, en una palabra, de la imagen que tengan de ese candidato. En las campañas electorales que hacen un amplio uso de la televisión, se muestran en ésta, no a los candidatos, sino a sus imágenes diseñadas para satisfacer lo que en ese momento la gente espera que sea y ofrezca un dirigente; luchan para asignarse a sí mismos el papel de héroe y atribuirle el de villano a su principal oponente, constituyendo una especie de nuevo "*reality show*".

⁴⁸ Martínez Silva, Mario. "El candidato es el mensaje", versión electrónica en <http://www.inep.org/content/view/2/59/>.

En este sentido, en la elección del 2 de julio de 2000, tan resulto ser cierto lo anteriormente delineado, que el electorado mexicano se concentro más en las características personales de agresividad, audacia y confrontación de Vicente Fox que en su plataforma política, que entre otras cosas, prometía soluciones rápidas a problemas complejos.

El voto que se pretende hoy día así, no es el voto racional, reflexivo, informado y comprometido al que debe aspirar la democracia y los partidos políticos, sino el resultado del impulso, del sentimentalismo, de la circunstancia, de la desinformación, de la apatía política. ¿Es ésta es la democracia a la que aspiramos? ¿Estamos entrando a una nueva era de demagogos, de teledemocracia?

Por lo anterior, es de señalar que no pretendemos que este análisis sea un análisis de los efectos nocivos de los medios de comunicación y en especial de la televisión, sino lo que se pretende es resaltar, primero el papel de los medios de comunicación en un régimen democrático y segundo, la importancia de una reforma electoral que permita que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación no se convierta en un negocio electoral, por que como nos comenta el Dr. Jorge Carpizo:

“Una democracia se fortalece y vitaliza con medios libres, independientes, responsables, comprometidos con la ética y con el pleno respeto de los derechos humanos.”⁴⁹

Es por ello que el Tribunal Electoral se ha pronunciado sobre la necesidad de que los medios masivos de comunicación se sujeten a los principios que rigen la materia electoral, ya que se estima que cuando la libertad de expresión está relacionada con la materia electoral, y en general con los derechos político-electorales, su ejercicio debe realizarse de manera armónica con esos derechos, sin que el ejercicio de unos suprima o vaya en contra de otros.⁵⁰

⁴⁹ Carpizo, Jorge. “Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la democracia, la política y la ética” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 96, septiembre, 1999, p. 752.

⁵⁰ Vid. SUP-JRC-175/2005 y SUP-JRC-179/2005.

Lo anterior por que, el ejercicio del derecho de los partidos políticos de contratación con los medios de comunicación de carácter privado, no solo se debe regir por lo estipulado con relación al derecho a la libertad de expresión y a las reglas previstas en derecho privado, sino que tal derecho se debe ejercer también sobre la base de los principios y de las reglas previstas para la contienda electoral, por que solo de esa manera es como se logra armonizar los derechos fundamentales que asisten tanto a las personas que desempeñan sus actividades en los medios de comunicación, como a los ciudadanos.

Por lo que es de la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral que los medios de comunicación se encuentran obligados a observar el principio de objetividad en las actividades que desempeñan relacionadas con la materia electoral, ya que éstos, están sujetos a los límites establecidos en la propia Constitución, relativos al respeto a los derechos de terceros y al orden público.

Por esas razones, sostiene el Tribunal, el derecho a ser votado en condiciones de igualdad limita la libertad de expresión, por que ésta debe garantizar que la cobertura informativa de los contendientes en un proceso electoral tenga pretensiones serias de veracidad y objetividad, además del deber de ser equitativa. Por lo que todo ello radica en evitar el desequilibrio en la contienda política en perjuicio de un candidato y en beneficio de otro, que podría generarse con la presentación, en forma tendenciosa, sesgada o parcial, de los datos o mensajes de sus programas.⁵¹

Lo anterior, por que a través de los medios de difusión los partidos políticos y candidatos tienen la oportunidad de exponer los puntos de vista sobre la forma de enfrentar los problemas que afectan a la ciudadanía, los aspectos sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos del instituto político y la opinión crítica de la posición que sostienen sus adversarios; de ahí que la equidad en las oportunidades para acceder a los medios de comunicación adquiera gran trascendencia.

⁵¹ Idem.

En la medida en que la libertad de expresión sea ejercida en los términos constitucionalmente previstos, se permitirá la observancia de los derechos político-electorales, los cuales se garantizan, entre otros principios, con la equidad, el derecho a ser votado en condiciones de igualdad y la libertad del sufragio.

Aspecto este último en el que ya hemos comentado que la libertad del sufragio implica la prohibición de cualquier tipo de presión o coacción en el proceso de formación de la voluntad y emisión del voto por el ciudadano, tutelando aspectos que pueden acontecer antes o durante la jornada electoral. Por estas razones es de preguntarnos ¿si no existen fuerzas extrañas a nuestro querer, que condicionan o incluso determinan, en algunos casos, nuestra voluntad política?, ¿estamos seguros de que nuestra voluntad política es verdaderamente libre, que no está condicionada por un poder ajeno?

Un poder que, retomando a Bovero, no necesariamente sea un poder constituido, sino de los llamados “poderes salvajes”, es decir, poderes que anidan dentro de la sociedad y que no tienen limitaciones constitucionales⁵². Nos referimos no tanto al poder que condiciona el actuar, impidiendo y constriñendo, prohibiendo y obligando, sino más bien al poder que condiciona la voluntad, donde entra el poder de los medios de comunicación⁵³ proporcionando información parcial o deformada, presentando problemas en forma distorsionada, no presentando otros problemas de igual o mayor relevancia, presentando solo la información “oficial”, en suma, haciéndonos usar lentes que deforman, que nos impiden ver correctamente la realidad, juzgar de manera ponderada, decidir por nosotros mismos, en una palabra, querer de manera libre.

Por estas razones es que nos pronunciamos por que sea el IFE el único que pueda comprar espacios en los medios de comunicación para efectos de la propaganda política en los procesos electorales y que sea el mismo Instituto el que los reparta equitativamente entre todos los partidos políticos contendientes.

⁵² Bovero, Michelangelo. Op. cit. p. 92 y 93.

⁵³ Creemos que efectivamente los medios de comunicación son factores reales de poder por que poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan la posibilidad de imponerse; por que condicionan o pueden condicionar la conducta de los individuos con independencia de su voluntad.

Ello puesto que se ha llegado a un abuso de la radio y especialmente de la televisión por parte de los partidos políticos. Los efectos que indudablemente ocasionan la saturación y los largos periodos de promoción política a los que se somete al electorado (precampañas, campañas y postcampañas) hace que el costo de nuestra democracia sea muy alto en relación con los resultados: la relación costo beneficio es muy lamentable.

Con ello lo único que se provoca, es fomentar la apatía y el abstencionismo de la sociedad, que se cansa de que el espectáculo de las campañas no sea mejor que el fútbol o los “reality shows”, como sucedió en las elecciones locales de 2005 en el Estado de México, en las cuales el 58% de los electores se alejaron de las urnas.

Por tal motivo, la democracia en México debe ser menos cara y más efectiva, luego entonces, nos pronunciamos por:

1.-Reducir el tiempo de campañas electorales, por lo que éstas tendrían que transformarse radicalmente en términos de tiempos. No es posible que los partidos gasten tanto dinero y que al mismo tiempo terminen agotando a la ciudadanía con tanta campaña y finalmente provocar un abstencionismo muy alto como el que tenemos. Es importante señalar que México es uno de los países de América Latina con campañas más largas;

2.-Incluir los debates públicos entre los candidatos ante dos o más expertos que examinen sus propuestas y determinen si son o no viables (por ejemplo sobre seguridad pública, desempleo, economía, etc.) dejando a un lado las confrontaciones. Es decir, se tienen que buscar mecanismos que hagan de la política no algo aburrido o tedioso, sino que sea una materia que despierte el interés de la sociedad (digamos un América vs Chivas de la política), lo que se lograra únicamente haciendo una política de calidad.

Por ello, es necesario abrir espacios a los diferentes candidatos a la presidencia de la República, donde sean cuestionados sobre los diferentes puntos de interés nacional. Creemos que este tipo de medidas son muy buenas para aumentar la calidad del discurso y que este sería mejor si además, reducimos tiempos, por que lo que se buscaría ya no sería

las desacreditaciones de un candidato a otro, sino que se buscaría realmente convencer al electorado mediante propuestas razonadas y no superfluas.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA NECESIDAD DE SU MAYOR CONTROL.

Un problema que toda organización partidista ha tenido y tiene a lo largo de la historia es la obtención de los fondos necesarios para el desarrollo de sus actividades democráticas. En la medida en que los países comenzaron a reconocer el papel de los partidos políticos, ya no solo como organizaciones privadas, sino como instituciones que facilitan la formación de la voluntad popular, de la renovación periódica y pacífica de los órganos del Estado de elección popular al participar en los procesos electorales, así como instrumentos que ayudan a crear una cultura política más participativa, se manifestó la necesidad de que el Estado tenía la obligación de financiarlos, como coadyuvantes en estas tareas democráticas.

Sin embargo, el encarecimiento progresivo de la democracia, la influencia política de los donantes y los escándalos por corrupción (aún en los sistemas más consolidados⁵⁴) ponen de manifiesto la necesidad de una revisión de las normas relativas al financiamiento de los partidos políticos; por ello el tema del financiamiento de los partidos es hoy día tema de una agenda nacional e internacional.

La evolución que ha tenido este tema ha sido de una situación de partidos de cuadros a una situación de partidos de masas. Así, en los partidos de cuadros estos dependían totalmente de las aportaciones de sus miembros, por lo general eran personas con grandes recursos económicos como los banqueros y empresarios, lo cual permitía que dichas personas tuvieran siempre bajo su autoridad y control las decisiones políticas. La presión de las mayorías marginadas de la práctica política por estos partidos de cuadros, dio origen a los

⁵⁴ Baste recordar que en Estados Unidos, por ejemplo, Richard Nixon nombró embajadores a las ocho personas que más habían contribuido a engrandecer los fondos de su campaña electoral. Malem Seña, Jorge F. La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Ed. Gedisa, Barcelona, 2002, p.92.

partidos de masas, cuyo rasgo distintivo en lo económico fue la implantación de pago de cuotas por cada uno de sus militantes.⁵⁵

Para Duverger, el elemento que permitió el surgimiento de sistemas democráticos fue precisamente el financiamiento democrático y masivo de los partidos, ya que en el siglo XIX, cuando los poderes económicos y financieros eran los únicos que disponían de la prensa, de los medios de información y de la propaganda, la democracia no existía.⁵⁶

En México, el camino legislativo en este rubro fue gradual de 1977 a 1996. Así, la reforma constitucional de 1977 elevó a rango constitucional⁵⁷ a los partidos políticos disponiendo que éstos contarían en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular, pero no señalaba las reglas de distribución, por lo que solo resultaba ser un financiamiento indirecto y solo para los procesos electorales. Sin embargo fue el Código Federal Electoral de 1987, el primero que incorporó el financiamiento público a los partidos políticos con reglas de distribución.

Ya en 1996, las discusiones que se generaron sobre el financiamiento tuvieron como referencias tres sistemas electorales: el norteamericano, el español y el alemán. De esta reforma cabe destacar que:

- a) Se adoptó un sistema mixto de financiamiento donde el financiamiento público prevalecería sobre el privado;
 - b) El financiamiento privado quedó sujeto a una serie de requisitos, a fin de evitar sospechas sobre su procedencia, desproporción e inequidad, tratando de evitar que a través de él se obtuvieran ventajas indebidas por parte de los donantes;
 - c) Se concedió gran importancia a los topes de gastos de campaña de los partidos políticos;
- y
- d) Se configuraron nuevos mecanismos de fiscalización.

⁵⁵ Cfr. Bello Corona, Francisco. "Financiamiento de partidos políticos y candidatos" en Enrique Arnaldo et al. (coords), Op. cit. pp. 527-530.

⁵⁶ Duverger, Maurice. Op. cit. p. 93.

⁵⁷ Con esta reforma se da una constitucionalización semántica de los partidos políticos, toda vez que su existencia y regularización se encuentran reguladas en la ley electoral.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que esas medidas no han sido del todo eficaces. Las precampañas, la compra de tiempo por parte de un particular en radio y televisión para favorecer a un sujeto determinado, la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos, las insuficientes facultades de fiscalización por parte del IFE, son otras tantas maneras que evidencian la necesidad de una reforma electoral que implante nuevas normas, sistemas y mecanismos de fiscalización y control de los ingresos y gastos de los partidos políticos, **amén de una mayor equidad en la contienda electoral y por ende, de una consolidación de nuestro régimen democrático.**

Sin duda, hoy día en nuestro país la *vox populi* tiene una percepción generalizada que critica, señala, acusa y denuncia que el monto de los recursos públicos que se entregan a los partidos políticos es excesivo e incontrolado.

Ahora bien, nos parece que para tener una noción más clara del tema es pertinente saber primero que es financiamiento. De acuerdo con el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

“El financiamiento de partidos políticos es un proceso por medios del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho.”⁵⁸

Para nosotros el financiamiento de partidos políticos consiste en las aportaciones en dinero, bienes o servicios que recibe un partido político, que provienen de particulares y del Estado, para realizar las tareas que le son propias, tanto en sus actividades ordinarias permanentes como en el proceso electoral.

⁵⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral, tomo I , 3ª edición, Editado por el Centro de Asesoría CAPEL, México, 2003, p. 303. Así mismo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que financiamiento es acción y efecto de financiar; infinitivo que a su vez significa aportar el dinero necesario para una empresa o sufragar los gastos de una actividad o de una obra.

Lo anterior, se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, que en la parte que interesa establece:

“Artículo 41. [...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

De lo anterior se desprende que el financiamiento puede ser público o privado, por lo que a continuación analizaremos cada uno de ellos.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Este tipo de financiamiento está constituido con los recursos en dinero (financiamiento directo) o en especie o servicios (financiamiento indirecto) provenientes del erario público que el Estado entrega a los partidos políticos. Con el financiamiento público se busca crear condiciones de equidad en las competencias electorales y evitar que los grandes intereses económicos logren influir en los partidos políticos y éstos a su vez actúen favoreciendo a tales grupos y no a la sociedad en general.

Bello Corona afirma que toda financiación pública de los partidos debe cumplir con tres premisas fundamentales: la de la igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables.⁵⁹

En términos generales, los principios constitucionales en torno al financiamiento público directo a los partidos políticos son los siguientes:

⁵⁹ Bello Corona, Francisco. Op. cit. p. 530.

A) Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Al ser establecida la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, resulta claro que su función es permanente, ya que no solo en los procesos electorales propiamente dichos realizan actividades, sino también en los periodos intermedios de los procesos electorales federales, desarrollando una serie de eventos de difusión, capacitación, educación, etc., sin perjuicio de que por disposición del artículo 41 constitucional, tienen derecho a participar en los procesos electorales locales y municipales, coadyuvando de esta manera, al desarrollo de la cultura democrática del país.

A este respecto nuestra Carta Magna establece que el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.⁶⁰

El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Por lo que la asignación de recursos en México sigue un sistema mixto que consiste en una parte proporcional y otra de forma igualitaria.

En congruencia con lo establecido por la Constitución, el COFIPE establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.⁶¹ Con el

⁶⁰ Artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

⁶¹ Artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I del COFIPE.

objetivo de tener una mejor visión sobre este punto, presentamos la siguiente tabla sobre la forma de asignación del financiamiento:

Criterios de integración y distribución de financiamiento público para los partidos políticos en 2006			
Integración de recursos para el financiamiento público			Distribución de recursos
Costos de Campaña			30% se distribuye igualitariamente
Para Diputados	Para Senadores	Para Presidente	
\$380,074.44 Costo mínimo de una campaña para Diputado	\$768,283.45 Costo mínimo de una campaña para Senador	\$380,074.44 Costo mínimo de una campaña para Diputado	PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia \$99,441,135.28 por Partido Total \$596,646,811
X 500	X 128	X 300	
Número total de Diputados X 6	Número de Senadores X 6	Número de diputados a elegir por mayoría relativa -	70% se distribuye Proporcionalmente
Número de partidos con representación en el C.U.	Número de partidos con representación en el C.U.	72	
----- \$ 1,140,223,320	----- \$590,041,689	No. de días que dura la campaña para diputado X 162	Monto
		Número de días que dura la campaña para Presidente ----- \$258,557,684	PAN \$456,425,402.46
			PRI \$513,964,289.24
			PRD \$261,269,668.87
			PT \$35,630,291.06
			PVEM \$ 91,226,664.37
			Convergencia \$33,659,577.85
			Total \$1,392,175,893.85
			Art. 49, Párr. 8, a) Nueva Alianza \$39,776,454.11 Alternativa Socialdemócrata y Campesina \$39,776,454.11

En este punto, conviene señalar que en mi opinión, se trata de un sistema poco equitativo, toda vez que de acuerdo a las reglas y porcentajes que establece la ley, los partidos con mas fuerza electoral en una elección se han asegurado a través de estas reglas legales, que para la siguiente elección sean nuevamente los que cuenten con mayores recursos, impidiendo

así el crecimiento y desarrollo de los demás partidos. Por lo anterior es que nos pronunciamos por una fórmula más equitativa de distribución de los recursos.

Aunado a lo anterior, hoy en día existe la percepción de que las fórmulas de financiamiento de los partidos políticos se han desbordado recibiendo montos muy altos, que hace ver a los partidos políticos como verdaderos negocios y no como entidades de interés público, montos que no se justifican y en donde hay una opinión generalizada de que muchas veces los partidos políticos reciben más dinero del que legalmente pueden gastar.

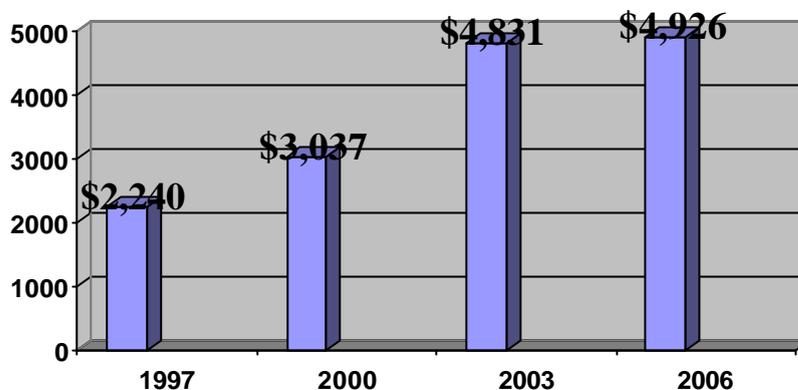
En el 2006 compitieron tres partidos y dos coaliciones, sumando un total ocho partidos políticos contendientes. Es así que el gasto en el subsidio al sistema de partidos es muy elevado para el grado de desarrollo de México. Este lujo no se lo pueden dar las sociedades que pretenden ser democráticas, más aun, sin una legislación que fomente la transparencia y rendición de cuentas. En México la democracia tiene un muy alto costo el cual es subsidiado por la población, lo que genera la existencia irónica de un sistema de partidos rico, en un país con altos índices de pobreza.

B) Financiamiento para gastos de campaña. En este sentido, nuestra Constitución establece que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.⁶² Por su parte el COFIPE solo reitera en este punto lo establecido constitucionalmente.

En términos numéricos, el financiamiento público ha ido aumentando a partir de 1997. Como se demuestra en la siguiente gráfica, en ese año los partidos recibieron financiamiento público por más de 2,200 millones de pesos, para 2003, dicho financiamiento supero los 4, 800 millones de pesos y para 2006 el financiamiento público asciende a casi 5 mil millones de pesos.

⁶² Artículo 41, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Financiamiento Público a Partidos Políticos (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Luís Carlos Ugalde nos comenta que a la par del financiamiento público, el costo por voto también ha aumentado considerablemente en las elecciones federales de los últimos años. Por ejemplo, un cálculo del IFE revela que en las elecciones federales del año 2000, el costo por voto emitido fue de \$581 pesos. Para el año 2003, este costo por voto emitido aumentó a \$964 pesos.⁶³ El reto radica en lograr una reducción del financiamiento de los partidos, sin que ello se traduzca en insuficiencia de recursos en la competencia electoral, así como en distribuirlo más equitativamente.

c) Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público. Por este concepto se reintegra un porcentaje de hasta el 75% de los gastos anuales comprobados que erogan los partidos políticos relativos a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.⁶⁴

⁶³ Ugalde Ramírez, Luis Carlos. "Hacia una reforma electoral integral: la agenda pendiente" en FEPAD/Difunde, México, núm. 5, 2004, pp. 20-23.

⁶⁴ Artículo 41, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracciones I, II y III del COFIPE.

Por último, el financiamiento público indirecto está compuesto por exenciones fiscales, préstamo de locales y espacios públicos, franquicias postales y acceso a los medios de comunicación, aspecto éste último al que ya nos hemos referido.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Como instituciones ubicadas en un plano intermedio entre la sociedad y el Estado, entre el sector público y el privado, en México resulta una forma de financiamiento mixto: público y privado, sin que uno sustituya al otro, sino que vienen a complementarse uno a otro, pero prevaleciendo el público sobre el privado. Con este último tipo de financiamiento se busca que los partidos permanezcan cercanos a sus militantes y simpatizantes. Este tipo de financiamiento está compuesto por las aportaciones en dinero o en especie de los militantes, simpatizantes o que los propios partidos puedan generar dentro de los límites y con las condiciones establecidas por la ley. Es así que el financiamiento privado se puede dividir en:

A) Financiamiento por militancia. En este rubro el COFIPE establece que el financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.⁶⁵

El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado. Dichos recibos se deberán expedir en forma consecutiva e incluir el número de folio, el lugar donde fueron emitidos, el tipo de campaña en su caso, el nombre de la persona a quien fueron expedidos, su monto, fecha, así como nombre del funcionario del partido que autorizó.⁶⁶

⁶⁵ Artículo 49, párrafo 11, inciso a) del COFIPE.

⁶⁶ Artículos 3.5, 3.8 y 3.10 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables a los Partidos Políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

Así mismo cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Por lo que este tema resulta ser de competencia exclusiva de la vida interna de los partidos políticos producto del derecho de su libre auto-organización. Sin embargo debe tenerse presente la regla genérica del límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido político que como máximo, puede aportar cualquier persona física o moral autorizada para ello.

B) Financiamiento de simpatizantes. Éste está conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país y que no estén impedidas para hacerlo.⁶⁷ Entre las personas, físicas o morales que sí se encuentran impedidas para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia están:

- 1) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- 2) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- 3) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- 4) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- 5) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

⁶⁷ Artículo 49, párrafo 11, inciso b) del COFIPE.

6) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y

7) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.⁶⁸

Asimismo cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables.⁶⁹

De igual manera establece el COFIPE que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

Ahora bien, este punto del financiamiento por donantes es necesario analizarlo detenidamente. La compra de la voluntad política por quienes detentan el poder económico y la búsqueda de medios financieros para alcanzar, mantener o hasta incrementar el poder político por quienes lo buscan, no es un dato nuevo. Ya se señaló al hablar sobre el financiamiento de los partidos de cuadro, que la primera forma de corrupción que surge con las grandes aportaciones privadas es el someter a los partidos políticos al control de pequeños grupos, por entrañar el peligro de establecer gobiernos oligárquicos y por generar el fenómeno del “clientelismo electoral”.

⁶⁸ Artículo 49, párrafo 2 del COFIPE.

⁶⁹ Artículo 49, párrafo 11, inciso b) del COFIPE.

Por ello, el legislador optó por un financiamiento mixto donde el público prevaleciera sobre el privado para que con éste último no se comprometiera el ejercicio del poder público pero, ¿se está realmente cumpliendo con esta finalidad en la actualidad?

Creemos que tanto el problema de las precampañas como el de las insuficientes facultades de fiscalización del IFE, son cuestiones que han contribuido a que los objetivos anteriormente señalados no se estén dando en la actualidad, reflejando sus efectos negativos en la existente inequidad en la contienda electoral. Por eso creemos firmemente en la reglamentación de las precampañas, así como de dotar de mayores facultades de fiscalización al IFE. La idea es que por razones de transparencia, tanto los ciudadanos como los contendientes, tienen derecho a saber quien financia a cada candidato.

C) Autofinanciamiento. Éste tipo de financiamiento esta constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, ventas de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.⁷⁰

D) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento antes señaladas.⁷¹

Es de recordar que los partidos políticos son entidades de interés público, coadyuvantes de las tareas democráticas en nuestro país y que de ninguna manera son empresas privadas cuya finalidad sea el lucro. Por tal motivo en la constitución de dichos fondos o fideicomisos no pueden participar las dependencias, organizaciones o personas que tienen

⁷⁰ Artículo 49, párrafo 11, inciso c) del COFIPE.

⁷¹ Artículo 49, párrafo 11, inciso d) del COFIPE.

prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, así como el impedimento para solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

FISCALIZACIÓN

En México la discusión sobre este tema es cada vez mayor, casos como los “Amigos de Fox”, el “Pemexgate” y los video escándalos, han puesto al descubierto prácticas ilegales de recaudación de recursos. Lo anterior nos lleva a cuestionar la efectividad de los mecanismos de control que ejerce el Instituto Federal Electoral en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Transparencia y rendición de cuentas constituyen un elemento esencial de la democracia. **Así, una adecuada fiscalización persigue fines de amplio alcance como la equidad en la contienda electoral, el fortalecimiento inter e intra partidista y el combate a la corrupción política.**

Los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina “fiscus” como se denominaba entre los romanos al “tesoro público”. De allí que por fisco se entienda lo referente al erario público y por fiscalizar la vigilancia de la gestión del tesoro público. Actualmente la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar o inspeccionar. Aplicado al proceso electoral, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electoral por parte de las autoridades en la materia, siendo una función permanente.⁷²

Los partidos en México cuentan por ley con un órgano interno de finanzas y tienen la obligación de entregar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral informes sobre el origen y monto de

⁷² Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral, tomo I, 3ª edición, Editado por el Centro de Asesoría CAPEL, México, 2003, p. 594.

los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Estos informes son de dos tipos:

a) Informes anuales. Estos serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte y serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

b) Informes de campaña. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas (tantos informes de campaña como elecciones en las que participen), especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales y en cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos de campañas electorales así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Cabe aclarar que los gastos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los ejercidos dentro del período comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta el fin de las campañas electorales.⁷³

Por lo que los partidos políticos deberán contar con los soportes documentales respectivos, así como tener a disposición de la Comisión de Fiscalización toda la información y documentación adicional que resultara conducente, inclusive, se podrá permitir el acceso a sus oficinas del personal de la Comisión de Fiscalización para entregar la documentación respectiva.

Es así que como entidades de interés público, los partidos políticos tienen la obligación de rendir cuentas transparentes, no solo a sus simpatizantes y militantes, sino que a toda la

⁷³ Artículo 17.2 del Reglamento que establece los lineamientos para la presentación de los informes de los Partidos Políticos.

sociedad mexicana por ser del erario público donde provienen la mayoría de sus recursos. Ya el Tribunal Electoral se ha pronunciado en el sentido de que tanto en el derecho privado como en el derecho público rige el principio general que establece que, quien encomienda dinero u otra clase de bienes a una persona para que ésta lleve a cabo una finalidad, a la primera persona le asiste el derecho de fiscalizar la actuación de la segunda y de pedir rendición de cuentas.⁷⁴

De este modo puede afirmarse jurídicamente que si el Estado aporta recursos a los partidos políticos, el propio Estado se encuentra legitimado para exigir que le rindan cuentas, amén también de ser los propios partidos entidades de interés público.

Por lo tanto, ante nuestra realidad jurídica que día a día nos muestra las insuficientes facultades por parte del IFE que no le permitan llevar a cabo eficientemente sus facultades de fiscalización, es por lo que una de las primeras medidas que deben tomarse para lograr una mayor equidad en la contienda electoral es fortalecer las facultades fiscalizadoras del IFE.

La fiscalización de partidos fue introducida a la legislación electoral en 1993, cuando se establecieron reglas que definían las fuentes ilícitas de financiamiento a partidos (gobiernos, instituciones públicas, corporaciones y personas extranjeras, etc.) y límites a las aportaciones individuales. También en 1993 se establecieron las primeras reglas de fiscalización, al determinarse que los partidos estaban obligados a entregar a la autoridad electoral informes anuales de ingresos, así como informes de campaña de ingresos y egresos. Las facultades fiscalizadoras del IFE se limitaban a la revisión de estos informes.

La reforma electoral de 1996 extendió estas capacidades fiscalizadoras. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto se convirtió en una estructura especializada y permanente. Se otorgó al IFE, entre otras nuevas atribuciones;

⁷⁴ Vid. SUP-RAP-007/98.

- a) La capacidad de emitir las modalidades que deben cumplir los partidos al presentar sus informes;
- b) La posibilidad de vigilar en todo momento que los partidos cumplan con las normas de financiamiento;
- c) La facultad de ordenar auditorias y pedir informes a los partidos y agrupaciones políticas; y
- d) La posibilidad de iniciar de oficio procedimientos administrativos cuando se presuma o se sepa de la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Sin embargo, actualmente es necesario introducir cambios en la legislación electoral que permitan al IFE contar con facultades de fiscalización más sólidas. Entre las reformas que sugerimos, están las de eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal para efectos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Identificar con exactitud el origen de los recursos que obtienen por financiamiento privado los partidos, tanto en precampañas como en campañas, exige confrontar los informes presentados por ellos mismos con otras fuentes de información y de manera privilegiada, con el sistema financiero nacional. Ante esta situación el Tribunal Electoral se ha pronunciado de la siguiente manera:

SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales* y *para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora

bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, Tercera Época, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.

SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.—La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, Tercera Época, páginas 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2003.

Así, en palabras del ex consejero presidente del IFE, Jose Woldenberg:

*“No se quiere violar el secreto bancario, lo que se quiere es tener acceso a una información que en buena parte evidentemente se seguirá manejando en secreto. Se quiere saber el flujo de dinero hacia los partidos, se está interesado en los partidos políticos, no en las personas físicas y morales.”*⁷⁵

No obstante, la tesis sostenida por el Tribunal Electoral no tiene efectos generales sino que debe reiterarse caso por caso, por lo que no se supliría la necesidad de legislar en esta materia. Por lo anterior, es imperativo que la autoridad electoral pueda tener acceso a la información resguardada por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

En concordancia con esta propuesta, surge también la necesidad de que el IFE pueda requerir en forma obligatoria la colaboración de personas, físicas o morales, durante un proceso de fiscalización. A mayor abundamiento citaremos la siguiente tesis relevante:

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRÁMITE DE QUEJAS.—En el procedimiento de queja, la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, pues dada su naturaleza, no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un Juez entre dos contendientes, sino que, su quehacer implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja. Se considera así, en virtud de que, el numeral 6, apartados 6.5 y 6.7, del *Reglamento que establece los lineamientos aplicables para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas*, autoriza a la autoridad instructora para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, para lo cual podrá instruir a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados, del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente; incluso, puede requerir a las autoridades, los informes o certificaciones que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Además, una característica esencial de este

⁷⁵ Woldenberg, Jose. Op. cit. p. 359.

procedimiento, está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 46-47, Sala Superior, tesis S3EL 073/2001.

Por lo tanto, el IFE necesita contar con instrumentos que le permitan tener certeza de que en los partidos políticos no participen recursos ilegales o ilegítimos, instrumentos que le permitan tener amplias facultades para poder llevar a cabo su labor de investigación tanto en precampañas como en campañas, así como de que con los fondos partidistas no se financien actos privados, que se lucren con ellos, ya que como lo afirma Daniel Zovatto:

“En muchos casos, los mecanismos de control actual suelen constituir “autopsias de lo ilícito”, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.”⁷⁶

Una vez obtenidas dichas facultades el IFE tendrá que fiscalizar: con independencia para evitar que la fiscalización sea solo una forma de validar los manejos financieros de los partidos políticos; con certeza para que el IFE cuente con todos los elementos necesarios que le permitan motivar adecuadamente, con datos e información suficientes, sus resoluciones de acuerdo con las normas y disposiciones jurídicas establecidas, para no hacer del proceso de fiscalización un acto arbitrario que beneficie o perjudique a un partido político determinado; con imparcialidad para que el proceso de fiscalización no esté sujeto a preferencias o intereses políticos partidistas; con objetividad para establecer en su justa dimensión la calidad de los informes de los partidos políticos y la gravedad de sus faltas, errores e irregularidades; y con legalidad para que el IFE restrinja su actuar al ámbito de sus facultades constitucionales y legales.

⁷⁶ Zovatto, Daniel. Op. cit. p. 126.

Por último, diremos que a lo largo de la historia legislativa, numerosas han sido las discusiones sobre si debe prevalecer el financiamiento público o el privado. Sobre el primer punto, quienes pugnan por la prevalencia del financiamiento público señalan que es consecuente con el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público; garantiza su libertad y la equidad en la competencia; preserva su independencia respecto del gran capital; y los aleja de la economía criminal, impidiendo en buena medida la corrupción.

Quienes optan por favorecer el financiamiento privado señalan que en primer lugar, éste es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de asociación, ofrece mayor libertad y obliga a los dirigentes a un contacto permanente con militantes y simpatizantes y que combate mejor la corrupción pues deben ser las aportaciones absolutamente transparentes, estando sujetas a mayores controles.

Sin embargo, es de observar que en la realidad estos principios no se están llevando a cabo. Lejos de eso, creemos que por un lado, el financiamiento público ha arrojado una posición paternalista, que fomenta un exagerado multipartidismo, se distraen fondos, y el colmo, lejos de evitar la corrupción, pareciera que la propicia; y por otro lado podemos señalar que el financiamiento privado puede propiciar una relación indebida entre capital y poder público, el clientelismo político y el tráfico de influencias, en suma mayor corrupción. En resumidas cuentas, una reforma electoral respecto del financiamiento de los partidos políticos, debe tomar en cuenta que en México hay:

- 1) Precampañas muy anticipadas;
- 2) Campañas largas;
- 3) El encarecimiento de estas campañas en gran medida por el uso de los medios de comunicación electrónicos; y
- 4) Las insuficientes facultades del IFE para llevar a cabo la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos

MATRIMONIO, CONCUBINATO Y PARENTESCO COMO POSIBLE CAUSA DE INELEGIBILIDAD

Hemos comentado ya que como ciudadanos de un Estado somos titulares de toda una gama de derechos políticos-electorales como el de asociación y reunión política, el derecho de petición, la libre manifestación de las ideas y el derecho de votar y ser votado.

Respecto de este último derecho, el de ser votado, o mejor dicho el de poder ser electo para ocupar un cargo de elección popular, la Constitución dispone que:

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.”

De lo anterior resulta claro ver que el derecho a ser electo es un derecho fundamental de carácter político-electoral de rango constitucional y delimitación legal, en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades, circunstancias, condiciones, requisitos o términos para su ejercicio por parte de los ciudadanos.⁷⁷

Conforme a lo anterior, tanto la Constitución como el COFIPE, establecen estos requisitos de elegibilidad que deben contar quienes aspiren a ocupar un puesto de elección popular como lo son: la ciudadanía mexicana, la edad, la residencia, no tener otro empleo, cargo o comisión, tener credencial para votar, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, etc.

Lo anterior implica que el derecho fundamental al voto pasivo no es un derecho absoluto, sino que está limitado, bajo la condición de que las limitaciones impuestas por el legislador ordinario no sean irrazonables, desproporcionadas o que, de algún otro modo, violen el núcleo esencial o hagan nugatorio el ejercicio del derecho constitucionalmente previsto.

⁷⁷ Para mayor abundamiento del derecho de ser votado vid. Capítulo II, derecho de ser votado, de esta investigación.

Al respecto, debe tenerse presente que el reconocimiento de este derecho no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre decisión del ciudadano, sino que también entraña una facultad cuya realización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora mediante las formulaciones normativas según las cuales todos los ciudadanos deben tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Es así que hoy por hoy, la visión que se vive en México es una visión de que nuestra democracia es una realidad, y efectivamente lo es, toda vez que hemos dado pasos sumamente importantes en este rubro. Sin embargo, mi opinión es la de que ahora, ha llegado el momento de consolidar lo ya logrado. Es por ello que la regulación de las precampañas, los altos costos de nuestra democracia debido en gran parte por el uso de los medios de comunicación electrónicos, la larga duración de las campañas, el marketing político y las insuficientes facultades del IFE para llevar a cabo una fiscalización eficiente sobre el origen y destino de los ingresos de los partidos políticos, son todos éstos, temas sobre los que hay que legislar amén de conseguir esta consolidación democrática y por ende, hacer efectivo el principio de equidad en la contienda electoral.

Por ello, creemos que como complemento a lo anterior resulta relevante el hecho de que determinadas familias o personas unidas por el matrimonio, concubinato o por vínculos de parentesco se puedan transmitir entre sí, y de generación en generación, el poder político. Toda vez que el derecho es esencialmente preventivo y partiendo de la premisa de que la gran mayoría de los problemas en torno a la democracia que hoy nos aquejan fueron puestos en evidencia esencialmente a partir de las elecciones presidenciales del año 2000 y que en las elecciones del 2006, la Sra. Martha Sagún de Fox, esposa del Presidente Vicente Fox, tuvo o por lo menos hubo la percepción de tener aspiraciones de contender por la Presidencia de México, aunado al caso actualizado de María del Carmen Ramírez García⁷⁸

⁷⁸ Este caso de María del Carmen Ramírez García fue objeto de controversia que llegó hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, dando lugar a una interesante discusión entre los siete Magistrados y cuya resolución fue aprobada por mayoría de votos, determinándose que, grosso modo, la determinación de implantar al matrimonio, concubinato o parentesco entre quien detenta el cargo de elección popular y quien pretende sucederle en el puesto como posible causa de inelegibilidad es violatorio del derecho a ser votado de los ciudadanos. Vid. SUP-RAP-40/2004.

esposa del ex Gobernador de Tlaxcala, quien sí contendió para sucederlo en el puesto de Gobernador, es que manifestamos nuestra preocupación de que el día de mañana no sean familias enteras las que monopolicen en sus manos el destino político del país. Por lo anterior es que proponemos implantar al matrimonio, concubinato y parentesco entre quien detenta el poder y quien pretenda sucederlo como una causa más de inelegibilidad, que no solo ayudaría a contar con una mayor equidad en la contienda electoral, sino que mejor aun, redundaría en una mejor gobernabilidad del país, al existir una distribución más justa del poder.

Ello es así puesto que es evidente que las relaciones familiares juegan un papel central en la política mexicana. Las relaciones familiares son un pasaporte, por así decirlo, para obtener un acceso fácil a los niveles políticos superiores. Muchas personas que procuran consolidar una base política de apoyo para ser postuladas a un cargo de elección popular la obtienen en la medida en que puedan tejer una red de alianzas y de compromisos que da como resultado una fidelidad, lealtad y sometimiento hacia aquel sujeto político mejor consolidado. Todo ello evidencia dos aspectos de las elecciones: a) el formal, en la medida en que quienes ocupan los puestos de elección popular son ciudadanos electos por el pueblo a través de su voto; y b) el real, toda vez que esos ciudadanos electos son, en muchas ocasiones, individuos que acceden al cargo gracias a sus relaciones políticas familiares.

Familias como las de Francisco I. Madero, la familia López Portillo, la de los Cárdenas en Michoacán, la de los Ávila Camacho en Puebla, son solo algunos ejemplos de familias que tuvieron o que tienen por actividad común a la política, y en donde el mecanismo para ejercer el “derecho familiar” al acceso o sucesión en los cargos públicos, es utilizar su capacidad o influencia para resultar electo para un cargo, sujeto al trámite de las elecciones.⁷⁹

Al llegar aquí, resulta indispensable preguntarnos ¿cuáles podrían ser las razones que han hecho posible que la familia y los vínculos de parentesco adquieran una importancia cada

⁷⁹ Hurtado, Javier. Familias políticas y parentesco: Jalisco 1919-1991, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 34-35.

vez más creciente en la política mexicana? Pues bien, trataremos de dar algunas posibles respuestas, al señalar como posibles causas las siguientes:

1) Dado que la naturaleza de la familia es la de ser la célula de la sociedad, cumple con una función clave en la realización de normas y roles de conducta que se transmite de persona a persona y de generación a generación, por lo que no resulta extraño que la actividad política se implante entre los miembros de una familia, así por ejemplo un hijo (a) tiende a reproducir la profesión política de sus padres;

2) El sentimiento natural que existe en toda familia de dar ayuda y protección a las personas con las que los une el parentesco. Esto explica en buena medida el por qué se favorece políticamente a los parientes, antes que a otros; y

3) Dado el pluralismo político que se vive en México, es más cómodo hacer política con aquellos con los que se cuenta con una fidelidad y solidaridad absoluta, valores que se encuentran en la familia misma.

Todo esto trae como consecuencia la tendencia de la clase política de volverse hereditaria, sino de derecho, al menos de hecho sí. Una tendencia de mantenimiento del poder en manos de los parientes de quienes gobiernan, de usufructo del poder político derivado de su monopolio. Por tal motivo es que proponemos se establezca al matrimonio, concubinato y parentesco entre quien detenta el poder y quien pretenda sucederlo como una causa más de inelegibilidad en los casos del Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

Ha sido criterio sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que los derechos fundamentales de carácter político-electoral no tienen un carácter absoluto y que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los

demás y por las justas exigencias del bien común o del interés general, en una sociedad democrática.⁸⁰

De esta manera existen casos en que el Estado se ve obligado a establecer ciertas medidas que, aunque establecen diferencias entre los individuos, no se pueden considerar discriminatorias, sino que son medidas tendientes a fijar una idea de equidad, de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, como por ejemplo, la legislación en materia de impuestos, que debe tomar en cuenta necesariamente las diferencias entre los contribuyentes según su capital o renta. La pregunta es: ¿dónde está la línea divisoria entre la diferenciación permisible en la legislación y la violación de los principios de igualdad y no discriminación establecidas en forma expresa en la Constitución Mexicana?

Pues bien, bajo el principio de certeza, el derecho político-electoral de ser votado se regula a través del establecimiento de requisitos para ocupar un cargo de elección popular, porque de aceptar como candidato a cualquier persona que manifieste su voluntad de ser votado para un cargo de elección popular, evidentemente podría propiciar la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos, a tal grado de poder dar lugar a que el proceso electoral no resultara operativo por la complicación que se generara en sus diversas etapas. Eso implicaría un extremo de absoluta libertad del ciudadano que incluso atentaría contra el derecho de votar no teniendo opciones claras y candidatos identificables.

Por lo que el matrimonio, el concubinato y el parentesco entre quien detenta el poder y quien pretenda sucederlo no se trata de una limitación o restricción indebida o injustificada en razón de estar acorde con el sistema electoral mexicano, así como con los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México y con los principios generales del derecho establecidos en el orden jurídico mexicano, como demostraré más adelante.

Ello es así, en tanto que si atendemos al contenido mismo de nuestra Constitución, advertiremos que en la misma se encuentran inmersos aquellos principios básicos que

⁸⁰ Vid. v. gr. SUP-JRC-128/2001 y SUP-JDC-117/2001.

tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado Mexicano, al regir su vida política, social y económica, principios todos que coexisten y deben ser armonizados unos con otros, a fin de dar coherencia y unidad al propio Estado. De esta manera, el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo ha sostenido las bases para lograr una interpretación sistemática, señalándonos que:

*“A una regla legal se le deberá atribuir un significado que le hiciera lo más coherente posible con otras reglas legales pertenecientes al sistema, y a una regla legal se le deberá atribuir un significado de modo que la regla fuere lo más coherente posible con un principio válido de derecho”.*⁸¹

De una parte, en lo que constituye su parte dogmática, en la Constitución Mexicana se encuentra el reconocimiento a los derechos fundamentales del individuo, mientras que en otra, en su parte orgánica, se recogen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, que persiguen evitar la concentración del poder, entre otros. Así, todos los principios deben armonizarse unos con otros, y por lo tanto, no cabe estimar que los alcances o condicionantes establecidos para unos, a fin de hacer vigentes otros, dándoles coherencia, se les opongan; por el contrario, unos y otros deben converger produciendo la vigencia de todos.

Bajo esta perspectiva se desprende que el derecho a ser votado no es absoluto, puesto que, en principio sólo pueden ser sujetos de este derecho los ciudadanos, es decir, los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años y tenga un modo honesto de vivir, de manera que aquí observamos una primera restricción al referido derecho, cuestión que es acorde con lo previsto en el artículo 1º de la propia Constitución General de la República, el cual señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

⁸¹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en la materia electoral federal” en Revista Justicia Electoral, p. 77.

Por su parte la ley reglamentaria en la materia, el COFIPE, establece otros requisitos para poder ser postulado a cargos de elección popular como el estar inscritos en el Registro Federal de Electores y el contar con la credencial para votar, entre otros. En el mismo sentido, en el artículo 175, párrafo 1, del Código electoral federal, se establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, por tanto, una restricción más al derecho político-electoral de ser votado, consiste en que los ciudadanos no podrán participar en la contienda electoral si no es a través de la postulación por parte de algún partido político. A este respecto es de mencionar la siguiente tesis de jurisprudencia que ha emitido el Tribunal Electoral:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán).—De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2o., apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV, del código electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a

los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 94-95, Sala Superior, tesis S3EL 048/2002.

En este sentido, si una modalidad o limitación es impuesta a un derecho fundamental, como la implantación del matrimonio, concubinato o parentesco entre quien detenta el cargo de Presidente de la República, Gobernador de un Estado o de un Presidente Municipal y quien pretenda sucederlo como causal de inelegibilidad, en aras de hacer vigentes principios de orden constitucional, como los de equidad e igualdad en las contiendas electorales, no puede estimarse injustificado.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003,⁸² se pronunció en el sentido de que cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con fines de obtener un cargo de elección popular, ese ejercicio se encuentra supeditado a los derechos y obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral. Así que esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole, se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de

82 Misma acción de Inconstitucionalidad que ya fue analizada en el tema referente a "Precampañas" y que dio origen a las siguientes tesis de jurisprudencia: 1) GARANTÍAS INDIVIDUALES. SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULO 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL 2) PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL y 3) PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

la materia electoral. Asimismo, sostiene el Máximo Tribunal, que de una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, puede concluirse que en éstos se prevé un sistema electoral en el cual, un aspecto toral, lo constituye la regulación del actuar de los partidos políticos como entidades de interés público cuya finalidad es el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional, adquiriendo especial relevancia dentro de esta regulación, los mecanismos que pretenden garantizar condiciones de equidad que propicien su participación en igualdad de condiciones en la contienda electoral, entre las que destacan el financiamiento público y privado y la realización de los actos tendientes a la promoción de los ciudadanos que pretenden acceder a la representación nacional, así como la de los propios partidos políticos. Lo anterior quedo recogido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULO 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Instancia: Pleno, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004 Tesis: P./J. 2/2004.

Consecuentemente, si bien es cierto que el poder ser postulado para cargos de elección popular es un derecho fundamental, también lo es que el hecho de imponer una modalidad o limitación a este derecho, en aras de garantizar condiciones de igualdad en la contienda electoral, no debe estimarse como una restricción contraria a la Constitución. Por consiguiente, si una restricción al derecho a ser votado se establece para salvaguardar los derechos de los demás, en particular el derecho de todo ciudadano para acceder, en

condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, será una restricción justificada. A manera de ejemplo citamos las siguientes disposiciones legales en donde se restringe la capacidad de poder ejercer derechos atendiendo al parentesco con determinadas personas, en aras de fortalecer el principio de igualdad:

“CÓDIGO CIVIL FEDERAL

De las asociaciones

Artículo 2670

Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Artículo 2679

El asociado no votará las decisiones en que se encuentren directamente interesados él, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes, o parientes colaterales dentro del segundo grado.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

Artículo 220

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Artículo 221

Comete el delito de tráfico de influencia:

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios

económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Artículo 225

Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

XXV.- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Artículo 22.

El consejo de administración de las instituciones de banca múltiple estará integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el veinticinco por ciento deberán ser independientes.

En ningún caso podrán ser consejeros independientes:

...

VII. Cónyuges o concubenarios, así como los parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado respecto de alguna de las personas mencionadas en las fracciones III a VI anteriores, o bien, hasta el tercer grado, en relación con las señaladas en las fracciones I, II y VIII de este artículo.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 8

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

...

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Artículo 146

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura federal y los jurados están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

I, Tener parentesco en línea directa sin imitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores;

...

III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I de este artículo;

IV. Haber presentado querrela o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, en contra de alguno de los interesados;

...

XV. Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 101.[...]

...

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.”

En nuestro caso concreto, la finalidad primordial de implantar al matrimonio, al concubinato y al parentesco entre quien detenta el poder y quien pretenda sucederlo como una causa más de inelegibilidad, es justamente asegurar el derecho de todos los candidatos de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas.

No se debe dejar pasar inadvertido que esta limitación resulta ser una limitación relativa y temporal y no absoluta. Efectivamente, se trata de una restricción que solamente limita respecto del mismo cargo del que es titular la persona con la que se tiene la relación de parentesco, proponiendo que sea solo para el caso del Ejecutivo Federal y Local y para el caso de Presidente Municipal y únicamente por lo que se refiere al período inmediato, de

manera que desaparecida esa circunstancia todo ciudadano, cumpliendo con los demás requisitos, queda en posibilidad de contender a los cargos de elección en comento.

Con dicha limitación no se vulnera el principio de igualdad, ni mucho menos caemos en los terrenos de la discriminación. Ello es así puesto que tal propuesta tiene el objetivo de asegurar o garantizar la existencia de condiciones iguales en el desarrollo de las contiendas electorales al eliminar la posibilidad jurídica de que alguno de los aspirantes a ser candidato, por su carácter de cónyuge, concubino o pariente consanguíneo o por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado del titular en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder, pueda obtener alguna ventaja indebida, con quebranto del principio de equidad en la contienda electoral.

En nuestra opinión esta propuesta de limitación de ninguna manera resulta discriminatoria por lo que no contraviene lo previsto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no implica un caso de discriminación motivada por el estado civil de la persona. Ello es así, en razón de que en términos de lo previsto en el artículo 5º, fracción VIII, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, no se considerarán conductas discriminatorias, en general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana, siendo que, como se expone en el presente análisis, lejos de vulnerar o hacer nugatorio un derecho fundamental, se garantiza el acceso, en condiciones generales de igualdad, a los cargos públicos, pues la finalidad primordial de la limitación consiste precisamente en ello, es decir, en asegurar el derecho de todos los ciudadanos de acceder en iguales condiciones a las funciones públicas a través de su postulación a los cargos de Presidente de la República, Gobernador de un Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente Municipal, evitando que determinada persona o grupo de personas se privilegien u obtengan ventajas indebidas en razón de su cercanía con el poder público, armonizando, potenciando y maximizando los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, sin privilegiar el de alguno de ellos en detrimento del de los demás.

Asimismo, esta limitación contribuiría al buen ejercicio del poder público en la medida que, por una parte, coadyuvaría a eliminar la posibilidad de que el propio familiar que sea titular o esté en ejercicio de un cargo de elección popular y sea sujeto de sucesión, haga un uso indebido de sus atribuciones o facultades legales (lo que sería un claro abuso o desvío de poder) y por la otra, impediría que la situación de predominio de éste frente a los particulares (en razón de las relaciones políticas, recursos que estén bajo su responsabilidad o facultades que sean inherentes al cargo de elección popular que aquél ocupe), pueda afectar el buen desempeño del servicio público, vulnerando de esta manera el principio de equidad.

Por lo que con esta limitación se busca asegurar que el natural afecto, cuya existencia es lógico suponer que ocurre entre familiares, no sea determinante para que se obtengan beneficios indebidos con quebranto de ciertos fines que se busca preservar en el sistema jurídico como son la igualdad y la equidad en la contienda electoral.

De tal suerte que la limitación propuesta no sólo está dirigida a garantizar la vigencia del principio de equidad para todos los posibles contendientes en un proceso electoral en relación con la participación de un cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal en segundo grado respecto de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular a que aquél aspire, sino que también asegura ese mismo principio de equidad para dicho cónyuge, concubino o pariente consanguíneo cuando decida participar en un proceso electoral distinto sobre el cual se actualice la limitación, de tal manera que no se hace fáctica ni jurídicamente nugatorio el ejercicio del derecho de ser votado en un proceso electoral.

Por lo que dicha limitación no resulta ser arbitraria, irrazonable, desproporcionada o injustificada, por el contrario resulta ser constitucional, legal e internacionalmente válida. Esta situación es clara, cuando se establecen ciertos requisitos constitucionales para ocupar un cargo de elección popular, por ejemplo, como acontece en los casos de diputado o senador al Congreso de la Unión (artículos 55, y 58 de la Constitución Federal) o de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 82 de la propia Constitución Federal), o bien, legales, como los previstos para ser diputado o senador (artículo 7° del

COFIPE), ya que en estas hipótesis normativas se debe pensar que la racionalidad llevó al constituyente o legislador ordinario federal a prever este tipo de medidas en que no se parte de indebidas generalizaciones a partir de supuestos casos aislados, sino de suposiciones que son lógicas y que llevan a establecer medidas preventivas que preserven el principio de equidad en la contienda electoral.

A mayor abundamiento diremos que de una interpretación de los requisitos de elegibilidad establecidos en la propia Constitución, se desprende que el Constituyente previó la situación de un posible uso indebido de poder y por ende una desigualdad en la contienda electoral. Efectivamente, establece la Constitución, en lo que interesa, que:

“Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.”

Por lo que de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, 55, fracciones IV, V y VI, 82, fracciones IV, V y VI, en relación con el 41, segundo párrafo, fracciones I y II, se desprende que en todos los anteriores requisitos el denominador común es que el posible candidato no cuente con ventajas indebidas derivadas del poder que por cuestión del empleo, cargo o comisión, pudiera ejercer sobre el electorado y que haría nugatorio el principio de equidad en la contienda electoral, por lo que no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votado sea absoluto y no pueda establecerse límite legal alguno con tal que las limitaciones o restricciones no sean irracionales, injustificadas o desproporcionadas.

Así, con este tipo de requisitos de elegibilidad de carácter negativo se pretende que los candidatos a cargos de elección popular no ostenten la titularidad de un determinado cargo público y que en su caso, se retiren con una antelación prudente para evitar la posibilidad de que pudieran aprovecharse de su posición y obtener una ventaja indebida. Bajo esta perspectiva, en la legislación mexicana electoral local existen varios supuestos en los que sí se prevé al parentesco como una limitante para ocupar determinados puestos, por ejemplo:

“CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 94. Para ser integrante de mesa de casilla se requiere:

g) No ser servidor público de confianza con mando medio o superior, ni tener cargo de dirección de Partido Político alguno de cualquier jerarquía, ni parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir;

Artículo 166. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales o locales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate o dirigentes de Partidos Políticos o sus familiares con parentesco hasta el segundo grado;

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 128. [...]

Los ciudadanos que integren las Mesas Directivas de Casilla deberán reunir los siguientes requisitos:

VI. No tener parentesco en línea directa con candidatos registrados en la elección de que se trate.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

Artículo 68.- Para ser Gobernador del Estado se requiere:

VI. No tener parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente.”

Estas mismas circunstancias se presentan en el caso de que quien pretenda postularse a un puesto de elección popular sea el cónyuge, concubino o pariente del titular del cargo que se pretenda suceder. Por ello, esta limitación es además, conforme con los principios republicano, democrático y de equidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que reproduce y con ello da contenido y aplicación, a los principios constitucionales invocados, rectores en un Estado constitucional democrático de derecho, garantizándose el derecho de todos para participar, en condiciones de equidad, en el correspondiente procedimiento electoral a los cargos de Presidente de la República, Gobernador de un Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente Municipal.

Acorde con lo anterior, en el derecho electoral mexicano destaca como principio fundamental o sustancial, que la renovación del Poder Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, previsto expresamente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ello consagra valores supremos del orden jurídico mexicano en su conjunto y, por ende, del derecho electoral mexicano. Esto es, valores propios de un Estado constitucional democrático de derecho,

actualizando no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal.⁸³

Por lo que, según lo establecido por la Constitución y lo manifestado por la Sala Superior del Tribunal Electoral, las elecciones debenser⁸⁴:

a) Libres. Esto es que la actuación del cuerpo electoral debe manifestarse de manera plena cuando ejercita sus facultades, sin estar subordinada o condicionada por cualquier instrumento (presión, coacción, engaño, entre otros) de cualquier naturaleza, que pretenda reformar o distorsionar su capacidad de decisión;

b) Auténticas. Las elecciones deben ser acreditadas de ciertas y positivas y verificar que se cumplió con la finalidad buscada, a fin de tener la plena certeza del sentido de la voluntad ciudadana al elegir a sus representantes populares;

c) Periódicas. Implica que las elecciones deben verificarse permanentemente y con regularidad. La frecuencia de renovación debe estar prevista legalmente, con la finalidad de que los órganos de representación se sometan a la aprobación o sanción del cuerpo electoral.

Principios todos ellos que, según nuestra opinión, no se alcanzarían si se permitiese que determinada persona o personas vinculadas al poder público derivado del matrimonio, concubinato o parentesco, participaran en los procesos electorales como candidatos, pues ello vulneraría evidentemente la equidad en la contienda al encontrarse dichos individuos en posición de privilegio o ventaja indebida, en tanto que, de la misma manera, se viciaría la libertad y autenticidad de los comicios electorales al existir en favor de uno de los contendientes la presencia y efecto indiscutible de la cercanía con el poder y su ejercicio. A su vez, en nuestro concepto, se vulneraría también la periodicidad ordenada como calidad de una elección democrática, en cuanto a que, si bien formalmente habría la apariencia de

⁸³ Artículos 39,40 y 41 de la Constitución Mexicana.

⁸⁴ Vid. SUP-JRC-487/2000 Y SUP-JRC- 489/2000 Acumulados.

renovación, en los hechos se actualizaría el fenómeno de permanencia de un mismo grupo de personas que se perpetuaría en la ocupación y ejercicio del poder público.

Así, según lo analizado en el capítulo referente al régimen republicano, democrático y federal en México, el principio republicano implica, entre otros aspectos, impedir que una persona, dinastía o grupo de personas se perpetúen en el poder, mediante la renovación periódica y a través del sufragio libre del pueblo, de quienes ocupan los cargos públicos de elección. Por ende, el principio republicano conlleva a que la sucesión y sustitución del gobernante sea a través de elecciones democráticas e igualitarias, y no por reelecciones o sucesiones hereditarias que arraiguen a una dinastía en el poder político, pues este último tipo de mecanismos de acceso a cargos públicos, que favorecen la permanencia vitalicia en los mismos de determinado grupo de personas mediante su transmisión al miembro de familia a quien corresponda, según la norma o costumbre, es característica indiscutible de las monarquías. Conforme con lo anterior, cabe mencionar la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.—De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el Poder Revisor de la Constitución, dentro de la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados, sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado, por las razones siguientes: 1. En el proceso legislativo de inclusión en la Ley Fundamental del principio de la *no reelección* para el período inmediato en los ayuntamientos, se advierte que el objetivo fundamental consistió en impedir la perpetuación tanto de una persona como de un conjunto de ellas, mediante su enquistamiento durante períodos sucesivos en un órgano determinado, por considerar que con tal actuación se propiciaría el continuismo de un hombre, de un grupo de ellos o de camarillas, que pueden generar cacicazgos, crear el riesgo de abuso del poder con beneficios para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad, e impedir la participación de ciudadanos que puedan aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, hacer real la posibilidad de alternancia en el

poder y ofrecer distintos estilos de gobierno. 2. La finalidad perseguida con el principio de la *no reelección*, se desprende de la redacción que prevalece en el precepto constitucional, pues el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, no empleó la expresión *el mismo cargo*, para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñaran las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, *no podrán ser reelectos para el período inmediato*. 3. La modalidad del principio de la no reelección que rige a los diputados y senadores, que admite la posibilidad de que un diputado en un período sea electo senador para el siguiente, o bien, que quien ya se desempeñó como senador, pueda ser elegido como diputado para el próximo período, no desvirtúa que la prohibición en los ayuntamientos tenga el alcance precisado, porque la esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el período siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano, y las Cámaras de Diputados y Senadores, si bien pertenecen a un mismo poder político, son dos órganos distintos, con facultades claramente diferenciadas, aunque coincidentes en la función legislativa, de manera que quien se desempeñe como senador, habiendo sido antes diputado, no podrá influir en las actividades de la Cámara de Diputados, o viceversa, puesto que los efectos de su proceder sólo se producen en el nuevo órgano en el que se actúa. 4. La elección de los integrantes de los ayuntamientos, se lleva a cabo en forma distinta que la de los diputados y senadores, pues su demarcación territorial es la misma para elegir tanto presidentes municipales, como regidores y síndicos, y por ende el electorado es el mismo; además dichos integrantes se eligen a través de una sola planilla de candidatos y no de personas en lo individual, esto es, con un voto se elige a todo un grupo y se rechaza otro grupo que se le presenta al elector como indivisible, por lo cual no puede elegir a un candidato a presidente de una planilla y a un síndico o regidor de otra. 5. La única excepción prevista por el Constituyente Federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento (ya sea que haya ocupado el cargo de presidente municipal, regidor o síndico por elección directa o indirecta, o bien, por nombramiento o designación de alguna autoridad o, incluso, desempeñado las funciones propias de esos cargos cualquiera que haya sido la denominación que se le hubiere dado) pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos que en ningún momento pueda dar lugar a la simulación, razón por la cual no cabe una interpretación distinta que pretenda ampliar la única excepción prevista constitucionalmente. 6. Con el hecho de que los ayuntamientos se renueven totalmente sin permitir la continuación de ningún funcionario anterior, mediante la rotación de cargos, se consigue que la nueva conformación tenga una actuación imparcial que le permita realizar una correcta administración de los fondos que reciba el municipio y proporcionar a la ciudadanía la atribución de mejores servicios públicos. 7. El establecimiento del principio en comento representa una medida que favorece la equidad y equilibrio en la contienda electoral, porque se presenta como un instrumento que de manera indirecta impide

que aquellos cuyo propósito sea buscar la reelección, aprovechen algunas ventajas que les reporte la autoridad derivada del cargo que desempeñan, y que pudieran traducirse en la consecución de votos. 8. No constituye obstáculo para esta interpretación, el hecho de que, en las leyes respectivas, se asignen ciertas atribuciones individuales a cada clase de funcionarios municipales, porque el titular constitucional del ayuntamiento es el órgano colegiado, y éste es quien ejerce lo esencial de la administración municipal, en tanto que las funciones individuales aludidas sólo son complementarias, de ejecución o de representación. 9. La incorporación posterior en la Constitución del sistema de representación proporcional para los ayuntamientos, mediante el cual se eligen algunos de sus funcionarios, no modificó o atemperó sustancialmente la *ratio legis* del acogimiento del principio de la no reelección, porque la aplicación dada ordinariamente por la legislación estatal a la representación proporcional consiste en que el cargo de presidente municipal, de síndico y de uno o más regidores, se eligen por el principio de mayoría relativa, por lo que con la interpretación contraria a la que se sostiene subsistiría la posibilidad de que un pequeño grupo de personas permaneciera más de un período en un ayuntamiento, mediante la rotación periódica de los puestos indicados, sin perjuicio de que el resto de regidores elegidos por el principio de representación proporcional, cambiara en cada elección. 10. Finalmente, el concepto gramatical del vocablo reelección que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor.

Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, Tercera Época, páginas 18-21, Sala Superior, tesis S3ELJ 12/2000.

De lo que se trata es de evitar una regresión a estadios propios de regímenes no democráticos, en cierto grado semejantes a lo que los teóricos denominan sultanatos, en los cuales existe un uso personalista y particular del poder público, sin sujeción a regla alguna ni a una cierta ideología política, en la que la familia del gobernante a menudo desempeña un papel político prominente, apropiándose indebidamente de funciones públicas y en donde el interés particular premia sobre el interés público.⁸⁵

Por último, podemos señalar que del análisis hecho, resulta que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado no es absoluto, que válidamente pueden establecerse ciertas limitaciones al referido derecho, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos y principios igualmente valiosos, como lo sería por

⁸⁵ Hurtado, Javier. Op. cit. p. 28.

ejemplo, el principio de equidad que consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, a condición de que dicha limitación no sea irracional, desproporcionada o injustificada.

Por lo que una restricción o limitación a un derecho fundamental de carácter político-electoral es debida y justificada si, además de ser conforme al orden jurídico, está establecida conforme con los derechos de los demás y por las justas exigencias del bien común o del interés general en una sociedad democrática, en el entendido de que en una democracia el interés individual no puede prevalecer sobre el interés general.

Bajo esta perspectiva, la pretendida reforma tiene como finalidad armonizar entre sí al referido derecho político-electoral de poder ser votado con otros derechos políticos, como el de la equidad en la contienda electoral, y a éstos con otros principios como el de una República democrática y representativa con elecciones libres, auténticas y periódicas, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

CAPITULO IV: PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

Ya en el capítulo anterior nos ocupamos de realizar el análisis minucioso de cada uno de los temas tendientes a obtener mayores condiciones de equidad en la contienda electoral. Es así que una vez teniendo las bases históricas y doctrinarias respecto de las precampañas, los medios de comunicación, el financiamiento a los partidos políticos, su fiscalización y la posible causal de inelegibilidad por causa del matrimonio, concubinato o parentesco, es que a continuación proponemos las reformas constitucionales y legales que a nuestro juicio parecen las adecuadas a fin de corregir los anteriores problemas en nuestra democracia, no sin dejar de señalar que al respecto varias han sido las propuestas que han dado tanto académicos, funcionarios electorales, así como en algunos casos los propios legisladores, siendo que la presente investigación tiene como finalidad contribuir en el diseño de esta reforma electoral, toda vez que nuestra realidad demanda ajustes que incrementen la confianza ciudadana en el sistema y que permitan superar los vacíos legales que hoy son motivo de justas críticas.

PRECAMPAÑAS

Hemos dicho que la creciente competitividad electoral de la gran mayoría de las fuerzas partidistas ha traído consigo una creciente actividad de proselitismo interno previo a la contienda general, trayendo como consecuencia el fenómeno de las precampañas. Las actividades de difusión, organización y promoción de precandidaturas ahora preceden sistemáticamente a toda campaña electoral revistiendo gran importancia.

Actualmente, se reconoce el periodo designado formalmente como "campaña electoral" que contempla una serie de regulaciones especiales que permiten tener periodos definidos para tal efecto, mecanismos de financiamiento, reglas de fiscalización de los recursos, así como las correspondientes sanciones. Por lo que el tema de las precampañas en nuestro país debe estar caracterizado por los mismos criterios.

Así las cosas, la presente propuesta de reglamentación de las precampañas gira en torno a los siguientes aspectos:

- a) Definir que son las precampañas electorales;

- b) Determinar quiénes son los sujetos de las precampañas;
- c) Fijar el periodo de las precampañas;
- d) Señalar el financiamiento, su fiscalización y los topes de gastos de las precampañas; y
- e) Establecer las sanciones en caso de incumpliendo de las reglas de precampañas.

Ahora bien, es importante recordar que en ninguno de los debates sobre precampañas se ha distinguido con claridad cuando comienza una precampaña para efectos electorales, tomando en cuenta factores como la materia, la vinculación de un individuo con un partido político o el simple ejercicio del derecho de la libre expresión de los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, es difícil encontrar un parámetro claro que permita distinguir cuando empiezan las precampañas para efectos electorales y cuando son simplemente una manifestación de la libre expresión ciudadana. Sin embargo, trataremos de precisar cuando una precampaña se convierte en materia electoral.

La doctrina ha concebido la precampaña como una actividad que realizan los ciudadanos o militantes dentro de un proceso de selección interna de un partido político para obtener votos o apoyo con el fin de ganar la precandidatura a un puesto de elección popular. Hasta antes de este momento, la manifestación pública del deseo de un individuo de ser candidato resulta ser una mera manifestación de su libertad de expresión.

Creemos que en tanto las actividades de un individuo tendientes a la obtención de votos para ganar la candidatura a un puesto de elección popular no se vincule con un partido político, debemos considerar que se encuentra fuera de la competencia de la autoridad electoral, pero que sí podrían estar dentro de la competencia de otras autoridades, sobre todo en el rubro de sus ingresos, como la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o la Secretaria de la Función Pública, en el supuesto de que dichas actividades sean realizadas por servidores públicos.

Por lo tanto creemos que las precampañas son un asunto electoral en la medida en que inician el proceso de selección de candidatos, esto es, la contienda política interna de cada partido político, o bien, el inicio de las actividades proselitistas que culminan con la participación en ese proceso interno, y se crea por ende, un vínculo entre el ciudadano o militante y partido político. Y como ya lo hemos dejado claro, si bien es cierto que la libre

manifestación de un individuo de querer ser candidato y destinar fondos para realizar proselitismo no es un asunto en donde el Instituto Federal Electoral tenga atribuciones, también lo es que dicho individuo no puede utilizar libremente elementos que le son propios de un partido político (como su nombre o logotipo) ya que crean una vinculación del sujeto con el partido. Por ello un partido político tiene la obligación de vigilar la utilización de sus elementos como su nombre y logotipos.

En conclusión, podríamos decir que a partir del momento en que hay vinculación de un ciudadano con un partido político y éste inicia su proceso de selección de candidatos, se considerará como una precampaña susceptible de ser sancionada y regulada por las leyes electorales.

En consecuencia, se propone que en el COFIPE se establezca que las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos y que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas. Igualmente, que defina los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, de tal forma que se sigan los mismos principios establecidos para las campañas. Adicionalmente se propone que la ley sancione a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

Nuestra anterior propuesta, se haría cambiando el nombre del Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo Segundo del COFIPE que actualmente se denomina “De las Campañas Electorales” por el de **“De las Precampañas y Campañas Electorales”**. Así mismo el actual artículo 182 pasaría a ser artículo 182-A y el artículo 182-A pasaría a ser artículo 182-B, para que en el nuevo artículo 182 se regule lo referente a las precampañas para quedar como a continuación se expone:

LIBRO QUINTO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO SEGUNDO

"De las Precampañas y Campañas Electorales"

“ARTICULO 182

1. Se entenderá por precampaña al conjunto de actividades proselitistas llevadas a cabo por los ciudadanos que tengan como propósito obtener votos para ganar una precandidatura a un puesto de elección popular en un proceso intrapartidario, así como las comprendidas en los procesos de selección interna para la postulación de candidatos a cargos de elección popular por parte de los partidos políticos nacionales. Las precampañas en ningún caso podrán exceder de la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas respectivas, debiendo concluir treinta días antes del inicio del periodo de solicitud de registro de candidatos de que se trate.

Una vez electo al precandidato, no podrá hacer actos de proselitismo sino hasta el día establecido por la ley para las campañas electorales respectivas.

2. En materia de precampañas se aplicarán en lo conducente, las disposiciones establecidas en éste Código para los actos de campaña y la propaganda electoral.

3. Todo aquel que aspire a una candidatura deberá comunicarlo al partido político correspondiente, en los términos que decida el partido en la convocatoria respectiva, misma que deberá respetar los criterios para la postulación democrática de sus candidatos previstos en sus respectivos estatutos.

4. Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral y a las normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral.

5. Los ciudadanos que por sí o a través de partidos políticos o terceros, realicen actividades propagandísticas y publicitarias, con objeto de promover su imagen personal, de manera pública y con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular o de participar en un proceso de selección intrapartidario, se ajustarán a los plazos y disposiciones

establecidos en este Código. El Instituto Federal Electoral podrá monitorear de oficio o a petición de cualquier ciudadano o partido político, cualquier acto de precampaña que se realice fuera de los plazos establecidos, para el efecto, de ser el caso, mandar se suspendan dichos actos de precampaña.

6. Los recursos utilizados durante las precampañas se sujetarán a los mismos criterios de fiscalización utilizados para las campañas electorales, como lo establece el artículo 49-B de este Código.

7. Los gastos de precampaña correrán a cargo del aspirante a la candidatura y/o del partido político, en los términos y proporciones que el propio partido defina. Los ciudadanos aspirantes a candidatos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas, hasta por la cantidad equivalente a 20% del tope de gastos de campaña que haya aprobado el Consejo General en la última elección ordinaria para el tipo de elección de que se trate.

8. Las aportaciones en dinero a las precampañas realizadas por simpatizantes, personas físicas y morales, que de conformidad con el párrafo 2 del artículo 49 puedan hacerlo, serán consideradas como parte de los límites que por aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral en los términos del artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones I y III, del presente Código.

9. La sanción a los ciudadanos y partidos políticos que contravengan lo preceptuado en este Código en lo referente a las precampañas, consistirá en la negativa del registro de la eventual candidatura o del derecho del partido político de registrar candidaturas en la elección de que se trate.”

Asimismo en cuanto a la rendición de cuentas se propone adicionar un inciso c) al párrafo 1 del artículo 49 A y adicionar el artículo 49 B del COFIPE para quedar como sigue:

“Artículo 49 A

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo

anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

[...]

c) Informes de precampaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las precampañas en las elecciones respectivas, especificando el origen de los ingresos así como los gastos que el partido político y los aspirantes hayan realizado por concepto de preparación, organización, desarrollo y conclusión de la precampaña;

II. Serán presentados a más tardar dentro de los quince días siguientes contados a partir del día en que concluyan las precampañas;

Artículo 49 B

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión prevista en el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

[...]

e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, **de precampaña** y de campaña, según corresponda.”

Adicionalmente a lo anterior, al analizar lo referente al régimen federal en México, comentábamos la práctica antidemocrática que los tres niveles de gobierno realizan algunas

veces mediante la propaganda de sus obras públicas en los días previos a la jornada electoral, favoreciendo e impulsando al partido al cual pertenecen y consecuentemente al candidato respectivo. No hay duda de que esta tendencia debilita al federalismo, auspicia un centralismo gubernamental, dificulta el desarrollo de una descentralización democrática de las entidades federativas y socava el principio de la equidad en la contienda electoral. Ello es así puesto que la posición del gobierno en el poder es determinante en los medios en que se desarrolla y entre los sujetos con quienes interactúa, así como relevante el peso político y social de sus decisiones. Por esto, si se orienta a la administración pública federal o estatal a favor de determinada candidatura, altera indudablemente el principio de igualdad de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos, así como el principio de equidad en la contienda electoral.

Lo anterior sin desconocer el derecho que todo gobierno tiene a difundir los logros que ha conseguido en su administración. Lo que desconocemos es la práctica de aquellos gobernantes que se distraen de sus labores propias de gobernar para promover candidaturas partidistas. Es necesario dar a la ciudadanía un espacio de reflexión para que pueda ejercer su derecho de sufragio de manera libre y razonada, y no inducida, garantizándoles a los candidatos una contienda más equitativa.

Por lo tanto, se propone adicionar el artículo 190, párrafo 2 del COFIPE para que las autoridades se abstengan de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, cuarenta días antes del día de la jornada electoral,¹ para quedar como sigue:

“Artículo 190

1. [...]

¹ Al respecto, en la pasada elección presidencial del 2006, el Instituto Federal Electoral suscribió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006. Lo que pone de manifiesto la necesidad de implementar esta medida en la legislación electoral federal.

2. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales. **Así mismo, durante los cuarenta días previos a la jornada electoral queda prohibida la publicación o difusión por cualquier medio, de publicidad y propaganda pública en materia de gestión y obra pública federal. El Instituto exhortará a los otros niveles de gobierno a observar esta disposición”.**

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En este rubro, como ya se analizó, **b** que se requiere es, por un lado, asegurar que el derecho ciudadano a la información objetiva, verídica e imparcial se vea satisfecho; y por otro, es necesario **garantizar la equidad en la competencia electoral**, respetar la libertad de expresión y acabar con el altísimo costo que representa el uso de estos medios de comunicación en las campañas electorales.

Es de comentar que las normatividades electorales que enfatizan exclusivamente el tema de libertad de expresión y organización a costa de la equidad y del control del gasto, como el de los Estados Unidos, redundan en sistemas electorales en los que el dinero acaba jugando un papel preponderante en el proceso de decisión. La tendencia internacional a este respecto va en sentido opuesto, ya que un importante grupo de democracias desarrolladas de occidente, entre las que se encuentran Francia y Gran Bretaña, han prohibido completamente la compra de espacios publicitarios con objetivos electorales en los medios masivos de comunicación, a fin de promover otras formas de comunicación política mucho menos onerosas.²

Por lo anterior es que nos pronunciamos en el sentido de que sea el Instituto Federal Electoral el que tenga el derecho exclusivo de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y con ello garantizar la equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Las prerrogativas en radio y televisión serán ejercidas por medio del IFE en condiciones de

² Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. Op. cit. p. 401.

equidad y proporcionalidad. La elaboración de los mensajes será derecho exclusivo de los partidos políticos. Conforme a lo anterior, proponemos reformar al artículo 48 del COFIPE para quedar como sigue:

“Artículo 48

1. Es derecho exclusivo **del Instituto Federal Electoral** contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. **Es derecho exclusivo de los partidos la elaboración de los mensajes mencionados.** Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

2. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su **contratación por el Instituto Federal Electoral para el periodo comprendido del 1 de abril y hasta 3 días antes del señalado por este código para la jornada electoral.** Dichas tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial.

3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, **en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana del mes de enero del año de la elección el catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles.**

4. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés **les sean contratados** tiempos, conforme al catálogo que les fue proporcionado a más tardar **el 30 de enero** del año de la elección por lo que hace a

la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar **el 28 de febrero** del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

5. En el evento de que dos o más partidos políticos manifiesten interés **de que le sean contratados** tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, aplicarán, en su caso, el procedimiento siguiente:

a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en que se les contrate; el resultante será el tiempo que a cada partido político se le podrá contratar. Si hubiese tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior.

6. En caso de que un solo partido político manifieste interés **de que se le contrate** tiempo en un canal o estación, se podrá hacer hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo.

7. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por el Instituto Federal Electoral a petición de los partidos políticos, deberá finalizar a más tardar **el 30 de marzo** del año de la elección. **En ningún caso podrá contratar el Instituto Federal Electoral por un monto mayor al 50% del financiamiento de cada partido político.**

8. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto procederá, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que **estén en posibilidad de corregir posibles inconformidades.**

9. En uso de los tiempos contratados por el Instituto Federal Electoral a petición de los partidos políticos en los términos de este Código en los medios de cobertura

local, los mensajes alusivos a sus candidatos a Presidente, diputados y senadores, sólo podrán transmitirse durante los periodos de campaña a que se refiere el artículo 190, párrafo 1, de este Código.

10. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar **el 15 de enero** del año de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, **para entregarle los lineamientos generales a los cuales se deberán apegar sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.**

11. Derogado.

14. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, y los que reciba los pondrá a disposición de los partidos políticos **para su cabal conocimiento**, en las mismas fechas previstas para la entrega de los catálogos de radio y televisión previstas en el párrafo 3 de este artículo.”

Adicionalmente, nos pronunciamos por la implantación de debates obligatorios entre los candidatos a Presidentes de la República. Esto serviría para alentar la participación del pueblo mexicano en los procesos electorales, fortaleciendo su cultura política, además de que permitiría conocer el fondo de las propuestas que tienen los candidatos a cargos de elección popular para resolver los grandes problemas nacionales, estatales y regionales, incrementando así la calidad del diálogo. Sin duda alguna esto ayudaría a que los ciudadanos tengan capacidad de analizar las propuestas de los distintos candidatos antes de emitir su sufragio y dejar de inclinarse únicamente por la figura de un determinado candidato sin antes analizar detenidamente el alcance cualitativo de las propuestas que le son presentadas.

De ahí que sea necesario implementar de manera sistemática, estrategias tendientes a incrementar la cultura político-electoral de la sociedad mexicana, encaminada hacia el fortalecimiento de una democracia participativa. Creemos que una de esas estrategias es el

establecimiento de debates públicos entre los candidatos presidenciales, lo cual permitiría ir más allá de discusiones ociosas sobre actuaciones de la vida personal de los contendientes o de la pura imagen sin contenido que a menudo es la fuente principal de posicionamiento de los candidatos. Por lo anterior proponemos reformar al artículo 190 párrafo 6 para quedar como sigue:

“Artículo 190.

1 al 5

6. El Instituto organizará de manera obligatoria como mínimo dos debates públicos para la elección de Presidente de la República. Dicho debate deberá ser moderado por una personalidad académica o profesional de probada solvencia moral y sobrada capacidad en su ámbito laboral. El Instituto apoyará su difusión en los diferentes medios electrónicos de comunicación masivos e impresos.”

Como complemento a lo anterior, y basados en la noción de que esta tarea de consolidación de nuestra democracia es tarea de todos, proponemos que durante las campañas electorales a Presidente de la República, las estaciones de radio y canales de televisión deberán transmitir gratuitamente un total de 10 minutos mensuales que serán distribuidos equitativamente por parte del IFE a los partidos políticos, cuyo único objeto será el de la difusión de su plataforma electoral.

Ello es así puesto que, un aspecto importantísimo aquí, es que el Estado mexicano rescate su función rectora en el campo de las comunicaciones. El Estado se ha reservado para sí una determinada cantidad de tiempo estableciendo, en primera instancia, que las frecuencias a través de las cuales transmiten los medios de comunicación no son propiedad privada, sino que se trata de bienes del dominio directo de la Nación. En efecto, el régimen de servicio de la radio y la televisión se derivan del artículo 27 constitucional, que en lo conducente dispone:

“Artículo 27. [...]”

...

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”

Asimismo establece el propio artículo 27 constitucional que: “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.³ El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”⁴

Por lo que adicionalmente a las reformas electorales anteriormente vertidas, la competencia electoral exige además, garantizar en la ley que regula los medios de comunicación el acceso equitativo de todos los partidos políticos, para que junto con el Gobierno Federal dispongan de un porcentaje determinado del tiempo que los concesionarios de radio y televisión otorgan al Estado mexicano, tal como se establece en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión vigente. Por lo que proponemos reformar a dicho artículo para quedar como sigue:

“Artículo 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión. **Durante el periodo de campaña electoral para Presidente de la República, transmitirán adicionalmente un total de 10 minutos mensuales gratuitos, cuyo único fin será el de la difusión de la**

³ Artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Artículo 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

plataforma electoral de los partidos políticos. La ley electoral regulará su forma de asignación a cada partido político.”

Con esta reforma, y para determinar la forma de asignación de este tiempo de transmisión, proponemos reformar el artículo 47 párrafo 3 del COFIPE para quedar como sigue:

“Artículo 47

1. [...]

2. [...]

3. El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, **así como del tiempo de transmisión a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión**, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el **35%** en forma igualitaria, y el **65 %** restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

[...]”

Creemos que estas reformas sin lugar a dudas ayudarían a hacer más equitativa la contienda por el poder, logrando que la contienda electoral se base en la propuesta, en el proyecto y no en la mentira o en la difamación. México reclama, exige y demanda una contienda electoral de calidad

FINANCIAMIENTO

El financiamiento para los partidos políticos, hemos dicho, tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. De esta forma, pretende crear las mejores condiciones para que ellos compitan en un contexto de equidad en la contienda electoral y tengan, a la vez, la capacidad de promover la cultura política y el debate nacional de los temas fundamentales. Éste ha sido uno de los principales temas que motivaron las reformas electorales de 1977 a 1996, cuando se pasó de la virtual ausencia de criterios para su asignación, a un sistema en el que predomina el financiamiento público sobre el privado, distribuyéndose el primero a partir de una regla de equidad.

Sin embargo, el alto costo de nuestra democracia hace patente la necesidad de revisar las fórmulas de asignación del financiamiento público con el objeto de reducir dicho costo y que la asignación del mismo sea más equitativa, y lograr así, que el electorado realmente vote por aquel candidato que ofrezca el mejor proyecto y no por aquel que solo tenga mayores recursos. No es concebible un sistema democrático con grandes carencias y desigualdades, que destine a los partidos políticos y a sus campañas el equivalente a una cuarta parte del presupuesto total para salud o una cuarta parte del presupuesto total para desarrollo social. Los procesos y las campañas electorales deben y pueden ser menos caras y de mayor calidad política.

El gran reto es por ende, encontrar una fórmula que garantice a los partidos políticos tener elementos suficientes para poder realizar sus actividades de campaña electoral y que el financiamiento público no sea insuficiente. Por ello, las reformas que proponemos tienen como principios los de suficiencia, eficiencia y equidad, respondiendo a la exigencia social de disminuir los costos de nuestra democracia, fortaleciéndola con un criterio cualitativo y no cuantitativo.

En consecuencia, se propone reformar la fracción II, inciso a) del artículo 41 constitucional, con objeto de introducir una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público destinado a los partidos por concepto de actividades ordinarias, considerando un porcentaje del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral.⁵ Así mismo, proponemos replantear la fórmula de asignación del financiamiento a efecto de hacerla más equitativa. De esta manera, nuestra propuesta podría quedar de la siguiente manera:

“Artículo 41. [...]”
I...

⁵ En este sentido, han habido otras propuestas que proponen, por ejemplo, desde un porcentaje fijo en el presupuesto anual de la Federación hasta el establecimiento de un multiplicador distinto, como el número de partidos con fracciones en ambas cámaras, como lo han señalado los ex consejeros del Instituto Federal Electoral. Vid. Woldenberg, José, et al. “Notas para una Reforma Electoral: una visión de conjunto” en Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, No. 29, 4ª. época septiembre-diciembre, año 6, 2003.

II...

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **considerando el 50% del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal multiplicado por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral, ambos del último mes del año anterior. El 35%** de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **65%** restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

Ahora bien, en este mismo punto es importantísimo distinguir entre las elecciones en las que se elige Presidente de la República y a los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de las elecciones intermedias donde sólo se elige a los diputados del Congreso. En un año de elecciones intermedias como el 2003, en que únicamente se renovó la Cámara de Diputados, el financiamiento público representó una cantidad superior de lo que fue otorgado para el año 2000, en que se eligieron Presidente de la República y a los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Así, mientras en el 2000 el monto total que recibieron los partidos fue de aproximadamente 3,037 millones de pesos, en el 2003 recibieron un total de 4,831 millones de pesos.

Por tal motivo proponemos que cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto sea del

cincuenta por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese año,⁶ quedando el artículo 41 constitucional de la siguiente manera:

“Artículo 41. [...]

I. [...]

II. [...]

a)

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá, **tratándose de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, a una cantidad igual al del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido para actividades ordinarias en ese año.”**

Con estas reformas el COFIPE quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 49.

1. a 6. ...

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I al IV derogado.

V. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinará el financiamiento público anual de los partidos políticos para sus actividades

⁶ En este mismo sentido se han pronunciado los diputados José Alberto Aguilar Iñárritu, PRI; Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González, PRD; y Jesús Emilio Martínez Álvarez, Convergencia, en la iniciativa de reforma número 1461-II, de fecha martes 23 de marzo de 2004, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

ordinarias permanentes, el cual se calculará multiplicando el 50% del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral, ambos del último mes del año inmediato anterior y se distribuirá de la siguiente manera:

-El 35% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación a las Cámaras del Congreso de la Unión.

-El 65% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. Derogado.

VII. y VIII. ...

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año. En el año de elección en que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, que le corresponda a cada partido político, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de ese año.

II...

c) ...

8. a 11.”

A continuación, haremos algunas proyecciones del ahorro aproximado que la presente reforma traería, suponiendo una tasa del 50% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el año anterior a la elección. Para tal motivo se tomará el financiamiento otorgado a los partidos por concepto de actividades ordinarias asignado en el año en curso, 2006: 2, 133.4 millones de pesos.

En este año el financiamiento por concepto de campañas fue de 2, 133.4 millones de pesos, y el financiamiento total ascendió a 4, 926.1 millones de pesos.

El salario mínimo vigente en el Distrito Federal para 2005 fue de \$46.80 pesos,⁷ y el padrón electoral de diciembre 2005 fue de 71.3 millones de habitantes.⁸ Por lo tanto el 50% del salario mínimo es de \$23.40 pesos, que multiplicado por el padrón electoral se tiene una cifra de 1, 668.4 millones de pesos. Con esta información, se puede calcular el ahorro.

Si se consideran las cifras para el 2006 bajo el supuesto de que se tratara de un año regular (es decir sin elecciones), con la reforma el monto del financiamiento total sería igual al ordinario: 1,668.4 millones de pesos. Es decir, se obtiene un ahorro inicial de 465 millones de pesos, el 21.7% respecto a los 2,133.4 millones de pesos que se erogarán con la disposición actual.

Si se considerasen las cifras del 2006 bajo el supuesto normal de que se trata de un año con elecciones presidenciales y del Congreso de la Unión, el financiamiento de campaña alcanzaría los mismos 1,668.4 millones de pesos. Por lo tanto, el financiamiento total sería de 3,336.8 millones de pesos. Es decir, se obtiene un ahorro de 1,589.3 millones de pesos, el 32% respecto a los 4,926.1 millones de pesos que se erogarán con la actual disposición.

Por último, si se considerasen las cifras calculadas para el 2006 bajo el supuesto de que se trata de un año con elecciones sólo para la Cámara de Diputados, la reducción del 50% al financiamiento de campaña de los 1,668.4 millones de pesos sería de 834.2 millones de pesos. Por lo tanto, el financiamiento total sería de 2,502.6 millones de pesos. Es decir, se

⁷ Cifras obtenidas del sitio oficial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: <http://www.stps.gob.mx>.

⁸ Cifras obtenidas del sitio oficial del Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>.

obtiene un ahorro de 2,423.5 millones de pesos, el 49% respecto a los 4,926.1 millones de pesos que se erogarían con la actual disposición.

Ahora bien, estas reformas no tendrían sentido si no reformamos también el periodo de gasto de esos ingresos. Bajo esta perspectiva es de señalar que México tiene periodos de campañas excesivamente largos. Mientras que en México la campaña para legisladores federales se extiende por 72, 103 y 162 días, según se trate de diputados, senadores o Presidente de la República respectivamente, la misma campaña en Francia dura 20 días, 30 en Chile y 60 en Argentina.⁹

Es así que el fenómeno de las campañas electorales prolongadas se traduce en mayores requerimientos de financiamiento público por parte de los partidos políticos, lo que impacta considerablemente al erario público; campañas prolongadas exigen mayores gastos, en especial para mantener una presencia pública en los medios de comunicación. Adicionalmente los ciudadanos sufrimos de un fastidio político por las precampañas, campañas y hasta post-campañas, todo ello reflejado en el alto nivel de abstencionismo del país.

Consecuentemente, proponemos reformar el artículo 177 del COFIPE a efecto de reducir los periodos de campaña de la siguiente manera:

“Artículo 177.

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, **del 1 al 15 de mayo** inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, **del 1 al 15 de mayo** inclusive, por el Consejo General;

⁹ Ugalde Ramírez, Luis Carlos. Op. cit. p. 26.

- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, **del 15 al 30 de abril** inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, **del 1o. al 15 de mayo** inclusive, por el Consejo General; y
- e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **del 1 al 15 de marzo** inclusive, por el Consejo General.”

Conforme con lo anterior, se pasaría de aproximadamente dos meses y medio (72 días) a mes y medio de campaña (42 días) para el caso de diputados; de tres meses y medio (103 días) a dos meses de campaña (57 días) para el caso de senadores; y de cinco meses y medio (162 días) a tres meses y medio de campaña (103 días) para el caso de Presidente de la República.

Creemos que sin lugar a dudas, estas reformas están llamadas a hacer más equitativa la contienda por el poder y por ende a consolidar nuestra democracia. Ello es así puesto que si bien es cierto que se reduce el financiamiento público para los partidos políticos, también lo es que se reducen los tiempos para hacer campaña electoral y que se ayudaría en el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación por medio de los debates entre los candidatos y con el tiempo que los concesionarios de la radio y la televisión estarían obligados a proporcionar gratuitamente al IFE para que éste los ponga a disposición de los partidos políticos, en forma adicional de los otros tiempos en radio y televisión que el IFE otorga a los partidos políticos durante las campañas electorales. Todo ello no es sino una reforma integral que pugna por los principios de eficiencia, suficiencia y equidad electoral, buscando hacer política de calidad, buscando reivindicar el valor de la política misma.

FISCALIZACIÓN

Sin lugar a dudas una de las primeras medidas que debe tomarse para lograr la equidad en la contienda electoral, y por ende consolidar nuestra democracia, es fortalecer las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral y lograr así, que los partidos políticos se

apeguen irrestrictamente a la normatividad electoral. Ello es así puesto que todo sistema democrático basa su actuación en la transparencia de su gestión y en la rendición de cuentas. Como ya se analizó en su oportunidad, dicho instituto no cuenta con facultades suficientes para cumplir con sus funciones fiscalizadoras o para asegurar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos con los que cuentan los partidos políticos.

Así por ejemplo, para realizar una adecuada fiscalización, la autoridad electoral se ha enfrentado a obstáculos como la falta de claridad en la legislación actual para acceder a cuentas bancarias, por lo que se ha tenido que recurrir a disputas jurisdiccionales para eliminar estas trabas.

Por lo anterior es que proponemos una reforma al artículo 49 B y 83 del COFIPE con el propósito de ampliar la facultad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral para que tenga facultades de poder requerir a cualquier autoridad o persona, física o moral, a efecto de proporcionarle información que considere pertinente en el ejercicio de su facultad de fiscalización. En concordancia con lo anterior se propone reformar al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito y al Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación para eliminar el secreto bancario en el caso de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de carácter político electoral con el objetivo de detectar posibles comisiones de ilícitos en el origen y destino de éstos recursos. De esta manera los artículos antes mencionados quedarían como sigue:

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 49-B.

1. [...]

2. La Comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) a j)

k) En todo momento requerir, a través del Consejero Presidente, a cualquier autoridad o particular la información y documentación que estime pertinente; así como realizar todas las actividades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones de control, vigilancia,

fiscalización y aplicación de sanciones con relación al uso y manejo de los recursos que manejen los partidos políticos.

l) Solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos, las agrupaciones políticas nacionales y personas relacionadas con su financiamiento.

m) Las demás que le confiera este Código.

3 y 4

5. Las autoridades y particulares que no atiendan los requerimientos estarán sujetos a los medios de apremio y correcciones disciplinarias que señala el presente Código, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales que puedan generarse.

6. Los funcionarios de la autoridad electoral estarán obligados a guardar las reservas sobre la información y contenido que le sea proporcionado en el ejercicio de la facultad de fiscalización.

Artículo 83.

1. Corresponde al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

a) a o)

p) Requerir, cuando medie solicitud de la Comisión de Fiscalización en ejercicio de sus funciones, a cualquier autoridad o persona, física o moral, o institución financiera, información y documentación relativa a sus operaciones con partidos y agrupaciones políticas nacionales, y

q) Las demás que le confiera este Código.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquéllos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. Dicha reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la Ley de Agrupaciones Financieras.

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400-Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Así mismo, tampoco resulta aplicable dicha reserva para los casos en que la información sea solicitada por el Instituto Federal Electoral en el ejercicio de sus atribuciones legales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.**

[...]"

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Actualmente, en reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005 se encuentra ya prevista legalmente esta propuesta. Así el artículo 117 de la ley de instituciones de Crédito establece que:

“Artículo 117.[...]

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

IX. El Instituto Federal Electoral.”

Lo anterior no es sino el reflejo, no solo de la importancia y viabilidad de la presente reforma, sino que además, de su necesidad de llevarla a cabo.

Asimismo, para consolidar las tareas de fiscalización de la autoridad electoral, se propone adicionar un párrafo tercero al inciso "c" de la fracción segunda del artículo 41 constitucional, para que el Instituto Federal Electoral acuerde con las autoridades electorales locales mecanismos de coordinación para fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales. Esta reforma se complementa con una adición de un inciso más a la fracción IV del artículo 116 constitucional para que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que las autoridades electorales locales puedan acordar con el IFE los mecanismos de coordinación correspondientes. Estas adiciones vienen a llenar un vacío constitucional, pues actualmente no existen las bases para sumar los esfuerzos de las autoridades electorales locales y federales en sus responsabilidades de fiscalización. Así, dichos artículo quedarían de la siguiente manera:

“Artículo 41[...]

I. [...]

II. [...]

c) [...]

...

El Instituto Federal Electoral acordará con las autoridades electorales locales los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos

de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.

Artículo 116[. ..]

IV. ..

a) a i)

j) Las autoridades electorales locales acordarán con el Instituto Federal Electoral los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en sus respectivos ámbitos de competencia.”

Como complemento a lo anterior y como lo hemos comentado ya, esta consolidación democrática requiere del esfuerzo tanto de los ciudadanos, de las autoridades y de los partidos políticos. Así, definidos constitucionalmente como entidades de interés público los partidos políticos reciben recursos públicos para llevar a cabo sus actividades, los cuales provienen de las contribuciones de los ciudadanos, por lo que éstos deben también transparentar sus actividades para una mejor rendición de cuentas. Sin lugar a dudas ello ayudaría a reivindicar la credibilidad de dichos entes públicos, la cual se ha visto deteriorada debido, entre otros factores, a los escándalos de corrupción al interior de los partidos políticos.

Actualmente, los partidos políticos están obligados a rendir cuentas acerca del origen y destino de sus recursos a través de la fiscalización llevada a cabo por la autoridad electoral. Sin embargo debe tenerse presente que el sistema de rendición de cuentas actual esta basado en la información que los partidos dan después de que se allegan de recursos y los erogan en sus actividades ordinarias y de campañas políticas. Por lo que este sistema de fiscalización requiere, además de lo ya propuesto, de políticas de transparencia que introduzcan estímulos para prevenir la entrada de recursos de origen ilegal o irregular en las finanzas de los partidos políticos y que sin lugar a dudas afectan a la equidad en la contienda electoral.

Al respecto, las disposiciones legales actuales no permiten el pleno acceso a la información de los partidos políticos por parte de sus militantes o de la ciudadanía en general. El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el carácter público de los informes que presentan los partidos políticos al IFE, así como de las auditorías y verificaciones que ordene el Instituto y establece que cualquier ciudadano podrá solicitar al IFE, y no directamente a los partidos políticos, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. Consecuentemente se propone una reforma al artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a efecto de que los partidos políticos sean sujetos obligados de la misma ley.

En concordancia con lo anterior, se propone una adición al artículo 27 del COFIPE que asegure la apertura transparente y oportuna de la información de los partidos a los militantes y a los ciudadanos. Información como podría ser la de los sueldos, gastos, viajes, costo de propaganda y en general la aplicación y control de todos los recursos, acceso público a la información de las auditorías, información sobre los beneficiarios de los programas que aplican los partidos, los procesos de adquisición y arrendamiento de bienes, así como información referente a los procesos de elección de sus dirigentes y selección de sus candidatos, entre otros. La presente propuesta quedaría de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 27

1. Los estatutos establecerán:

a) a f)

g) Los lineamientos que permitan estar en condiciones de acceder a la información pública del partido por parte de sus militantes, así como de la ciudadanía en general; y

h) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

XIV. Sujetos obligados:

a) a e) ...

**f) Los partidos políticos nacionales en su calidad de entes de interés público;
y**

g) Cualquier otro órgano federal.”

MATRIMONIO, CONCUBINATO Y PARENTESCO COMO POSIBLE CAUSA DE INELEGIBILIDAD

Cuánta razón tenía Locke cuando sostenía que el poder puede suponer una tentación excesivamente fuerte para la fragilidad humana, ya que *“quien detenta el poder tiende a abusar de él”*. La herencia del poder o la titularidad del mismo, ha sido consustancial a la monarquía y durante muchos siglos se le ha reconocido como título suficiente de legitimidad. Sin embargo como ya se analizó en su momento, nuestra Constitución establece que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal”*.

No obstante esta disposición constitucional, es preciso reconocer que la sucesión del poder en forma hereditaria subsiste en nuestros días con formas más sofisticadas, combinándose con el sufragio en las elecciones de los cargos públicos. Con base en esta realidad, es imperativo hacer las modificaciones constitucionales para frenar esta nueva modalidad de monopolio del poder. La iniciativa que hoy se propone no busca debilitar al Poder Ejecutivo Federal o local, ni mucho menos a la figura del Presidente Municipal, por el contrario, formulamos nuevas reglas que transparenten y salvaguarden la institucionalidad y la democracia de la República. Aquí de lo que se trata es de reencontrar los mecanismos de acceso a la representación política que procuren que ésta represente efectivamente al pueblo y no a una oligarquía.

Esta propuesta obedece a la exigencia de cubrir una necesidad en la regulación de casos específicos de inelegibilidad para ser candidato a Presidente de la República, Gobernador de un Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente Municipal para los cónyuges, concubinos y parientes por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado, de estos funcionarios para el periodo inmediato de la conclusión de estos cargos, lo que por supuesto no implica hacer nugatorio su derecho político-electoral de ser votado, en virtud de que lo que se busca es establecer con claridad las bases constitucionales de un equilibrio entre los principios de igualdad y de equidad en la contienda electoral, como ya lo hemos analizado anteriormente.

Consecuentemente, proponemos adicionar una fracción VIII el artículo 82, a fin de establecer como impedimentos para ser electo al cargo de Presidente de la República el ser cónyuge, concubino o pariente por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en funciones, también para el caso de los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, adicionando un inciso c) a la fracción I del artículo 116 y adicionando tal impedimento al artículo 122 Base Segunda, fracción I, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como también el mismo impedimento tratándose del Presidente Municipal a que se refiere el artículo 115, por lo que se propone reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115, quedando la nueva redacción de los artículos citados, de la manera siguiente:

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. a VII. [...]

VIII.- No ser cónyuge, concubina o concubino, ni pariente por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal, hasta el segundo grado del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en funciones.

Artículo 115. [...]

I. [...]

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. **Para el puesto de presidente municipal no podrán ser electas a estos cargos, sus cónyuges, concubinas o concubinos, ni parientes por**

consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal, hasta el segundo grado.

Las personas por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Artículo 116. [...]

I. [...]

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a), b)

c. Los cónyuges, concubinas o concubinos del Gobernador, ni sus parientes por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal, hasta el segundo grado.

Artículo 122. [...]

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I.[...]

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, **no ser cónyuge, concubina o concubino, ni pariente por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal, hasta el segundo grado del Jefe de Gobierno en funciones, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. [...]**”

De esta manera el padre, la madre, los hijos, los hermanos, el nieto, el cónyuge o el concubino del titular del cargo de Presidente de la República, Gobernador de un Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente Municipal, estarían imposibilitados para contender a sucederlos, no como una medida de discriminación o de vulneración al derecho

político- electoral de ser votado sobre de quienes recae la limitación, sino como un medida que garantice la equidad en la contienda electoral y que se traduzca en elecciones libres, auténticas y periódicas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Sin duda alguna los acontecimientos históricos, tanto universales como particulares, vienen a darnos una explicación del por qué de ciertas cosas. Por ello resulto indispensable para la presente investigación hacer un análisis de la evolución política de la idea de equidad en las revoluciones norteamericana, francesa y mexicana.

SEGUNDA.- De la primera, la Revolución norteamericana, diremos que ésta tuvo en Locke y Montesquieu su base filosófica. De ella, la gran lección al mundo fue la de que los derechos del hombre eran un patrimonio subjetivo preexistentes y existentes por sí mismos que debían mantenerse inalterados y protegidos de todas las posibles amenazas, primero de las externas y luego de las internas. Derivado de esta concepción surge al constitucionalismo mundial la idea de la división de poderes como forma de equilibrio entre los mismos: *“que el poder detenga al poder”*. Consecuentemente la combinación de la teoría del derecho natural de Locke con la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu forma la base filosófica del sistema de gobierno norteamericano.

TERCERA.- La Revolución Francesa, influenciada por Rousseau, nos mostró en su Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que los derechos proclamados, como la libertad y la igualdad, son naturales, universales e inalienables, que no son creados ni otorgados por el Estado, sino que son preexistentes a él. Éste solo se limita a reconocer su existencia, siendo que estos derechos están destinados a limitar el actuar del Estado mismo. De esta manera, la finalidad de todo Estado es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, encontrando en esta misma finalidad la legitimidad de su existencia. Solo será legítimo el Estado que exista con ese fin y únicamente será legítima su actividad cuando se oriente a lograr la plena vigencia de los derechos fundamentales.

CUARTA.- Es así que una de las aportaciones más importantes de Rousseau a la teoría de la democracia es el contrato social. A partir de ésta idea Rousseau aporta lineamientos de suma importancia como los derechos individuales, la autoridad y su legitimidad, el

problema del consentimiento, la participación activa de los ciudadanos en los asuntos políticos como condición del gobierno consentido y la soberanía popular. Aspecto este último en el que este filósofo señalaba que el verdadero soberano es la voluntad general y que cada individuo al obedecer a la voluntad general no hace sino obedecerse a sí mismo, por que la voluntad individual se funde con la voluntad general. El poder viene del pueblo y en él reside, por ello consideró que la soberanía debería garantizarse colocando su aplicación en manos de la mayoría, pero no parlamentaria, sino del pueblo entero.

QUINTA.-De estas dos lecciones, por un lado la del pueblo norteamericano que consistió esencialmente en lo referente al establecimiento de las bases de la parte orgánica del constitucionalismo mundial, es decir la estructuración del Estado, y por la otra, la del pueblo francés, que estableció el modelo de la dogmática constitucional, México recoge estas ideas y hace lo propio en su sistema político. Así, el Constituyente de 1917 fue el primero en que junto a los derechos tradicionales, plasmó en una Constitución, Derechos Humanos de carácter social y económico.

SEXTA.-La idea de equidad en el devenir histórico universal y particular, se ha visto enmarcada por la lucha constante por una mayor justicia. Por tal motivo los pueblos se han visto en la necesidad de tomar las armas en múltiples ocasiones en busca de una distribución equitativa de los recursos sociales, económicos y políticos que desemboque en una democracia que de respuesta a la necesidad a una mayor protección del pueblo. Temas como garantizar los derechos del hombre, el voto efectivo y los llamados derechos sociales, son todos ellos, temas en donde la justicia y la equidad, como principios jurídicos, se encuentran presentes en la búsqueda de una estabilidad política, social y económica. Bajo esta perspectiva, fácil es la traslación de todas estas ideas a nuestro tema: la equidad en la contienda electoral.

Por ejemplo, hablamos de división de poderes entre el poder público, que es algo que esta claro. Pero nosotros diríamos que esta división no solo debe darse entre el poder público, sino que debe ir más allá, debe haber también una división tajante entre el poder público y el privado. Que uno no someta al otro. Ello puesto que actualmente, tal pareciera que los

candidatos en su afán de conseguir el poder son capaces de allegarse de recursos de todas partes, comprometiendo así el eventual ejercicio del poder público.

Hablamos también de derechos del hombre, entre los que figuran la libertad, la cual no debe entenderse en el sentido de que los hombres no están limitados por ninguna ley, sino que, la libertad jurídicamente hablando, es el derecho de hacer lo que las leyes permiten. De esta manera los partidos políticos están llamados a ejercer su libertad dentro de los límites legales, de ajustarse cabalmente a las “reglas del juego democrático”. También hablamos de igualdad y esta implica que todas las personas que son miembros de la misma comunidad constitucional, tienen garantizados los mismos derechos constitucionales y por otra parte, son iguales ante la ley y en la ley, es decir, tienen derecho a una igual protección de la ley. De esta manera los ciudadanos tienen el derecho de acceder en condiciones iguales a los cargos públicos lo cual se logra si en la contienda electoral existen condiciones de equidad.

SÉPTIMA.- Somos una república, lo que implica que el interés general está por encima del interés particular y en donde hay rotación de los cargos públicos a través de elecciones libres periódicas y auténticas. Somos una Federación compuesta de entidades políticas autónomas entre sí pero unidas en un vínculo común que es el federalismo, de donde resulta que ningún ámbito de gobierno debe inmiscuirse en los asuntos electorales de los demás. Tenemos como forma de gobierno una democracia, donde dicho concepto resulta ser amplio y disperso, que la propia doctrina no ha logrado unificar una definición universal, a pesar de que múltiples autores han teorizado sobre él, desde Aristóteles y Platón hasta Bobbio y Bovero. Nosotros pensamos que los elementos mínimos de una democracia son los siguientes: 1) el establecimiento de un sistema de derechos fundamentales a favor de los individuos; 2) la implementación de mecanismos de defensa de esos derechos fundamentales; 3) la sujeción de los ciudadanos y del poder público a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; 4) una real división de poderes; 5) elecciones democráticas; 6) soberanía popular; 7) el respeto de las mayorías a las minorías; y 8) ejercicio del poder público única y exclusivamente en beneficio de la sociedad.

OCTAVA.- Son Estados constitucionales democráticos de derecho, aquellos Estados en los que todos los poderes están vinculados al respeto de principios sustanciales, como la

división de poderes y la soberanía popular. Es un estado que apunta al gobierno de las leyes y no de los hombres. Por ello, en el marco de los estados democráticos, el Poder Judicial adquiere una importancia vital. Sin jueces independientes no habría ni división de poderes, ni respeto a los derechos fundamentales. Libertad e igualdad serían meras palabras. México necesita de un Poder Judicial fuerte e independiente que nos de certeza, por que como hemos dicho, el poder de hacer las leyes, el poder de ejecutarlas, y el poder de revisar su conformidad con los principios jurídicos supremos sancionados por la Constitución, no solo deben estar separados los unos de los otros, sino que además, deben estar separados también del poder privado.

NOVENA.-Las elecciones en un estado democrático vienen a ser la fuente de legitimación del poder. Sin elecciones libres, periódicas, auténticas y equitativas que garanticen las mismas oportunidades de triunfo para cualquiera de los aspirantes a detentar el poder público, podemos hablar de muchas cosas menos de democracia. De allí radica la importancia del principio de la equidad en la contienda electoral, principio que no es solo una abstracción o buenos deseos, antes bien, impone condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales. Ello es así puesto que en el proceso electoral se juega la viabilidad política de México: si es exitoso el país habrá consolidado un método plenamente moderno para transmitir el poder, para decidir el gobierno y su representación; habrá creado la base para una estabilidad no solo política, sino que también social y económica.

DÉCIMA.- La presencia de derechos fundamentales equivale a límites al ejercicio del poder, es por ello que ninguna mayoría por muy democráticamente electa que sea, podrá limitar el ejercicio de estos derechos. Dentro de estos derechos fundamentales están los derechos político-electorales del ciudadano, que son a su vez derechos públicos subjetivos y son los que permiten al ciudadano tomar parte en el gobierno e intervenir en la conformación de la voluntad estatal. Es así que el derecho a votar es una manifestación unilateral y externa de la voluntad del ciudadano que conforman el cuerpo electoral y actúan como órganos soberanos del Estado. Es ejercido a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y es el medio por virtud del cual los

ciudadanos expresan su voluntad, su soberanía, optando por la elección de un candidato (pudiendo incluso nulificar su voto). Por lo que la función del sufragio encarna tres aspectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación. Por su parte el derecho a ser votado es otra una manifestación del derecho que todo ciudadano, como integrante de un Estado, tiene a participar en el gobierno de su país. Por ello, aspecto importante aquí es que esta participación se de en condiciones de equidad, que permitan una eficaz, pero sobre todo una real integración de los órganos del Estado de elección popular. No garantizar ello, significaría que sólo los partidos “grandes” tengan las posibilidades de triunfo en la contienda electoral, condenado a los demás partidos políticos a la nada política.

De esta manera, los derechos político-electorales resultan ser de amplio y rico contenido, pues éstos no se reducen en los derechos de votar y ser votados, sino que comprenden el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, el de afiliación libre e individualmente a los partidos políticos, el derecho de petición en materia política, el derecho a la información, etc.

DÉCIMA PRIMERA.-Sin duda alguna, hoy día hablar de democracia es hablar necesariamente de los partidos políticos puesto que la democracia de nuestros tiempos es una democracia de partidos políticos. Por ello los partidos disciplinados son verdaderamente una condición necesaria para el funcionamiento de los sistemas democráticos. Sin embargo, hoy día estos entes de interés público se ven como instituciones políticamente desgastadas, que únicamente luchan por conservar sus prerrogativas, descuidando su función política elemental de representar un proyecto de nación en aras del interés general. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, no solo tenemos contiendas electorales indisciplinadas, sino también sistemas de asambleas no funcionales.

Consecuentemente, los partidos políticos deben reivindicar los fines para los cuales fueron creados. Deben reivindicar: su función ideológica, que se traduzca en un programa de acciones y proyectos nacionales; su función educativa, debido a que los partidos políticos

deben educar al pueblo en la vida democrática del país, deben generar en los ciudadanos una mejor y mayor cultura democrática sirviendo de puente de comunicación entre gobernantes y gobernados; y por último deben reivindicar su función política radicando ésta, en contribuir a una verdadera y real integración de la representación nacional que se traduzca en una mejor gobernabilidad del país y que solo se logrará si los partidos políticos participan en la contienda electoral en condiciones de verdadera equidad sujetándose invariablemente a la legislación electoral, permitiéndole al electorado emitir un voto razonado y no manipulado. Tenemos que evitar la tendencia a la configuración oligárquica de los partidos políticos, tendencia que sin lugar a dudas, va en contra de la democracia transformándola en un procedimiento mecanicista y formalista, en el que el ciudadano se convierte en un instrumento inerte que los explotadores de la cosa pública pueden manejar a su antojo.

DÉCIMA SEGUNDA.-Ante esta situación, las autoridades electorales federales están llamadas a asumir con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad su función respectiva de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones. Por ello al Instituto Federal Electoral le toca reafirmar lo que ya es: un instituto público autónomo e independiente responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, vigilando el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizando la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velando así, por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le toca velar por el cumplimiento irrestricto de lo dispuesto por nuestra Constitución y por lo establecido en la Ley electoral federal ya que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Por tanto tiene en sus manos la enorme responsabilidad de ser el guardián y pilar de la democracia mexicana, constriñendo a los actores políticos y autoridades, a la legalidad de sus actos como fundamento indispensable de un estado constitucional democrático de derecho.

A la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como organismo especializado de la Procuraduría General de la República, le corresponde ser la responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, como una forma de lograr que la democracia mexicana se desarrolle dentro de un contexto de legalidad y como una forma de inhibir y prevenir la comisión de delitos electorales.

DÉCIMA TERCERA.- Las precampañas electorales son un ejemplo de la evolución de nuestro sistema político-electoral e implica un tema vigente que debe tomar en cuenta el legislador federal, pues no sería más que el reconocimiento legal de una situación política real, debido a que actualmente los procesos de selección de candidatos se prestan a prácticas vedadas por la ley electoral y resultan a tal punto inequitativos que debilitan a los partidos políticos al momento de la competencia electoral.

Por ello la teleología de la regulación de las precampañas no es que se coarte derechos fundamentales como el de la expresión de las ideas, el de escribir y publicar escritos en materia política, el derecho de asociación, o el derecho de votar y ser votado, sino que su finalidad va encaminada a garantizar condiciones de certeza y equidad en la contienda electoral. Ello es así puesto que la realización de actos de proselitismo anticipados a los tiempos formales para ello, rompe con la lógica de equilibrio que persigue la ley al conceder a sus autores la ventaja de contar con más tiempo para difundir su nombre, su propuesta y su plataforma política. Por lo que los partidos políticos están llamados a hacer vivir la democracia, en primer lugar desde un punto de vista interno, para que consecuentemente la puedan hacer vivir hacia el exterior, hacia todo un país.

DÉCIMA CUARTA.- La inclusión de los medios de comunicación en materia política y en especial, durante los procesos electorales como medio de hacer campaña, cobra gran importancia. Actualmente se ha comprobado que la competencia electoral descansa más en la publicidad comercial en los medios masivos de comunicación, representando un enorme gasto por parte de los partidos políticos. Por ello es necesario reivindicar la finalidad de esta

prerrogativa que es la de asegurar a todos los partidos políticos la posibilidad de difundir masivamente sus programas y plataformas electorales en condiciones de equidad. Bajo esta perspectiva los medios de comunicación deben ser coadyuvantes de las elecciones libres, periódicas y auténticas. Por lo que como espacios de comunicación y de información, los medios deben propiciar el debate y la reflexión, amén de tener unas elecciones donde imperen la objetividad, la imparcialidad, la veracidad, la transparencia y la equidad, haciendo posible el voto razonado y no inducido.

De esta manera, los medios de comunicación hoy día se sitúan en un punto central de todo sistema democrático al distribuir la información que conforma al juicio ciudadano y con base en el cual la sociedad articula su participación política. Consecuentemente, el primer resultado que se da de la vinculación entre democracia y medios de comunicación, es la formación de la opinión pública. Es así que en las democracias modernas, resulta crucial la existencia de una opinión pública activa y bien informada, que sea capaz de decidir racionalmente por los medios institucionales su destino político.

DÉCIMA QUINTA.- Como parte de esta reforma electoral que reduzca el costo de la competencia y mejore las condiciones de equidad en la misma, es indispensable revisar la fórmula de financiamiento a los partidos políticos cuya finalidad sea la de reivindicar la idea de que los partidos políticos son entidades de interés público, con tareas constitucionales y legales específicas y no negocios particulares. Todo ello para asegurar que cualquier partido político tenga verdaderas expectativas de triunfo, lo cual se podrá realizar si se garantizan mayores reglas de equidad en el otorgamiento del financiamiento a los partidos políticos, por tanto, su financiamiento debe garantizar el principio de equidad, proteger a los partidos de presiones de grupo o corporaciones con poder financiero y lograr que las operaciones financieras de los propios partidos se realicen por vías transparentes.

Por tal motivo el financiamiento público debe garantizar la equidad en la competencia electoral, asegurándole a cada uno de los partidos políticos los elementos necesarios, suficientes y no excesivos para que puedan competir en la contienda electoral, evitando una relación indebida entre poder público y poder económico. Por su parte el financiamiento

privado debe garantizar no una plutocracia, sino una democracia al lograr un mayor contacto permanente con los militantes y simpatizantes de un partido político. Ello debido a que en la actualidad, tal pareciera que solo las personas millonarias, que cuenten además con amigos millonarios, son quienes pueden contender a un puesto de elección popular, por lo que solo una elite determina el destino de la “res publica” y no por que sean mas cultos o conformen una mayoría, sino simplemente por que cuentan con los medios económicos para ganar una elección.

DÉCIMA SEXTA.- Una pieza más que forma esta idea de equidad en la contienda electoral, lo constituye la transparencia y rendición de cuentas en los ingresos y egresos de los partidos políticos. La transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos no solo en el ámbito político-electoral, sino en el ejercicio del poder público en general. Por ello, la adecuada y eficiente fiscalización de los recursos de los partidos políticos permitirá contar con una mayor equidad en la contienda electoral al verse los partidos políticos en una situación en donde el Instituto Federal Electoral los pueda vigilar y controlar cabalmente, inhibiendo prácticas ilegales o corruptas que van en contra del principio de equidad en la contienda electoral.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Resulta relevante el hecho de que determinadas familias o personas unidas por el matrimonio, concubinatos o por vínculos de parentesco se puedan transmitir entre sí, y de generación en generación, el poder político haciendo de éste un monopolio en manos de unos cuantos. Consecuentemente una limitación al derecho de ser votado de los cónyuges, concubinos y parientes por consanguinidad o afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado del Ejecutivo federal y local, así como de los Presidentes Municipales, no resulta ser ni injustificada ni discriminatoria, toda vez que lo que se busca es promover una real y efectiva equidad en la contienda electoral a la vez de hacer efectivos principios como el de elecciones libres, periódicas y auténticas, así como el principio republicano.

Que por medio de la presente es de comentar que la presento 30 días

Del principio de equidad, por tanto, no se sigue que todos los individuos deban ser tratados de un modo igual, ni que toda diferencia de trato sea considerada ilegítima, por lo que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que también sean iguales y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una justificación de tal diferencia que aparezca al mismo tiempo como fundada y legítima. En nuestro caso concreto, es la situación de especial ventaja de quienes están cerca del poder lo que justifica esto. Consecuentemente una limitación no solo debe ser objetiva y razonable, sino que adicionalmente tiene que perseguir un objetivo legítimo, además de existir una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se trata de alcanzar, es decir, un trato diferencial estará justificado si tiene una finalidad objetiva, derivada del interés público y si la medida de diferenciación no excede una relación razonable con respecto a ese objetivo. Por lo que una idea de equidad, igualdad y libertad, implican que el reconocimiento de los derechos fundamentales de los seres humanos estarán sujetos a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias del orden público, la moral y sobre todo del bienestar general en una sociedad democrática.

Consideramos que este debate debiera inscribirse en el terreno jurídico-constitucional de una reforma legislativa basada en las consideraciones éticas de la política, tomando en cuenta que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se contemplan impedimentos-requisitos para ser votados que son de otra naturaleza como el de la edad, la ciudadanía, la residencia, o no desempeñar determinados cargos. Ahora también se les debe dar forma legislativa a un conjunto de impedimentos éticos como los que proponemos en la presente investigación.

DÉCIMA OCTAVA.-Por todo lo anterior, es que consideramos que para consolidar nuestra democracia es necesario que la población crea en su transparencia pero sobre todo en su capacidad de impulsar el desarrollo en nuestro país; que los ciudadanos confíen en los partidos políticos y éstos tengan credibilidad y prestigio frente al electorado; que los partidos políticos demuestren cotidianamente su vocación democrática en su funcionamiento interno y en su participación en los comicios constitucionales. Dejando

claro que estas condiciones no pueden dejarse al azar, es que nos pronunciamos por la creación de un marco legal como el propuesto en la presente investigación que no limita a nadie en sus derechos injustificada, irracional o desproporcionadamente, pero que sí impide el abuso, la corrupción y el autoritarismo en la contienda electoral y que consecuentemente trae aparejado una mayor equidad en la contienda electoral.

Es por ello que los siguientes principios contribuirán decisivamente a legitimar la vida política del país:

A) Equidad, para crear las condiciones adecuadas para que todos los partidos políticos puedan participar en la contienda electoral con posibilidades reales de ganar basadas en sus propuestas y proyectos. Que la riqueza de un candidato o de quienes lo sostienen no asegure su victoria por ese solo hecho, ni que la falta de recursos de un dirigente legítimo y capaz, pero sin tantos apoyos económicos, le haga imposible participar y competir con posibilidades reales de triunfo;

B) Austeridad, eficiencia y suficiencia para reducirle a la sociedad el costo de la organización de las elecciones y de la política. Con la excepción de los Estados Unidos de Norteamérica, México es el país que más está gastando en la política. El alto costo anual es un factor que contribuye a deslegitimar el proceso político en un país con tantas carencias y desigualdades sociales.

C) Protección del interés público, puesto que nuestros gobernantes deben tener como eje central al interés público, al interés general y no al interés particular o privado;

D) Transparencia y prevención de la corrupción, para que durante todo el proceso de las precampañas y campañas electorales, el Instituto Federal Electoral y la ciudadanía tengan el derecho a acceder a toda la información sobre los gastos y aportaciones que se hacen a la política, sobre quién los hace y quién los recibe y para que se establezcan las medidas y procedimientos más eficaces que permitan sancionar con la mayor oportunidad y efectividad posibles las violaciones a la ley. Fortaleciendo de esta manera las prácticas democráticas, la transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos. Para que sin interferir en su autonomía y vida interna, la sociedad tenga la mayor claridad posible sobre

el uso de los recursos públicos, de los procesos de selección de sus dirigencias y candidatos, para que sus resultados sean aceptados por todos y legitimados ante sus militantes y ante la sociedad y para que se evite la proliferación de organizaciones cuyo único objetivo sea beneficiarse del financiamiento público.

DÉCIMA NOVENA.-De esta manera, las reformas que se proponen tienen como propósito cambiar una tendencia que parece imparable hacia el despilfarro, la falta de debate sobre las ideas y propuestas de los candidatos y el control del proceso político por los grandes intereses económicos nacionales y del exterior. Obligarán a que la competencia se cifre más en las propuestas de los contendientes y en la fortaleza de sus organizaciones partidarias, y no sólo en la creatividad de los publicistas. Aumentarán notablemente la protección del sistema político frente a la corrupción y a su posible penetración por la delincuencia organizada. Garantizando todo ello, mayor equidad en la contienda electoral.

Lo que se pretende es continuar con la permanente búsqueda del perfeccionamiento de nuestra democracia, de ese sueño tan particularmente humano en el que se ha invertido tanta sangre de mártires de todos los credos y todas las razas, y por el que se sigue luchando hoy en día en todas las latitudes. Nada más urgente que legitimar la vida política; que devolverle a la política su prestigio y dignidad. La democracia, es pues, el único camino para retomar el valor de los valores de la vida en sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Andrea Sánchez, Francisco José de. Los Partidos Políticos: su marco teórico y jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

- Andrea Sánchez, Francisco José de. “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda” en Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, coord. María del Pilar Hernández, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

- Añon, María José. Igualdad, diferencias y desigualdades, Ed. Fontamara, México, 2001.

- Bobbio, Norberto. Entre dos Repúblicas: en los orígenes de la democracia italiana, traducción de Omar Álvarez Salas, Ed. Siglo XXI, México, 2002.

- Bovero, Michelangelo. Una gramática de la democracia, Ed. Trotta, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, 2002.

- Cámara de Diputados, LV Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones, 4ª edición, tomos II, V, VI, México 1994.

- Castillo González, Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

- Covián Andrade, Miguel. Teoría Constitucional, 2ª edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000

- Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, 18ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

- Elizondo Gasperín, María Macarita. Temas Selectos del Derecho Electoral, editado por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, México, 2005.

- Esparza Martínez, Bernardino. Partidos Políticos: un paso de su formación política y jurídica, Ed. Porrúa, México, 2003.

- Fernández Santillán, José. Filosofía Política de la Democracia, 2ª edición, Ed. Fontamara, México, 1997.

- Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Ed. McGraw-Hill, México, 1997.

- Hurtado, Javier. Familias políticas y parentesco: Jalisco 1919-1991, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Malem Seña, Jorge F. La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Ed. Gedisa, Barcelona, 2002.
- Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales, Ed. Porrúa, México, 1999.
- Poder Judicial de la Federación. Las garantías de igualdad, 3ª edición, Colección Garantías Individuales, México 2004.
- Quiñones Tinoco, Carlos Sergio. La Equidad en la Contienda Electoral: Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Rabasa, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Rawls, John. Justicia como Equidad, trad. de Miguel Ángel Rodilla, 2ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1999.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.
- Sartori, Giovanni. Homo Videns; la sociedad teledirigida, Ed. Taurus, Madrid, 1998.
- Serra Rojas, Andrés. Historia de las ideas e instituciones políticas, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
- Soboul, Albert. La Revolución Francesa: principios ideológicos y protagonistas colectivos, traducción de Pablo Bordonaba, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1987.
- Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (coord). Historia de la Filosofía Política, trad. de Leticia Garza Urriza, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Apuntes de Derecho Electoral, México 2000.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988. México, 1988.
- Valadés, Diego. Problemas Constitucionales del Estado de Derecho: La no aplicación de normas por la autoridad. La tolerancia como eje del constitucionalismo. Los partidos políticos y el sistema electoral. 2ª edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004.

-Woldenberg José. La Construcción de la Democracia, Ed. Plaza Janés, México 2002.

-Zagrebelsky, Gustavo. El Derecho Dúctil: Ley Derecho y Justicia, Ed. Trotta, Madrid, 1995.

DICCIONARIOS

-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral, tomo I y II, 3ª edición, Editado por el Centro de Asesoría CAPEL, México, 2003.

-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, Ed. Porrúa, México 2000.

-Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, tomo I, Ed. UNAM / Fondo de Cultura Económica, México, 2001

PUBLICACIONES Y REVISTAS

-Barragán Barragán, José. “Las precampañas: su régimen jurídico, examen de la resolución 26/2003 en Lex difusión y análisis, México, Tercera Época, año IX, núm. 118, Abril, 2005.

-Carpizo, Jorge. “Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la democracia, la política y la ética” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 96, septiembre, 1999.

-Cervantes, Desusa y Olmos, José Gil. “El jugoso negocio electoral” en Proceso, México, núm. 1391, junio 2003.

-Manual de Derechos Político Electorales. Disco Compacto, Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

-Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México. Editado por el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, en J. Jesús Orozco Henríquez et al. (coords), México, 2002.

-Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “El derecho de Sufragio” en Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso Electoral 1987-1988, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.

-Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en la materia electoral federal” en Revista Justicia Electoral, México, 1999.

-Orozco Henríquez, José de Jesús. “Construcción de un nuevo orden Constitucional “ en Foro Jurídico, México, No. 19, 3ª época, abril, 2004.

-Pérez Roque, Eduardo. “Elecciones y Medios de Comunicación” en Diversa/Instituto Electoral Veracruzano, núm. 6, 2002.

-Ugalde Ramírez, Luis Carlos. “Hacia una reforma electoral integral: la agenda pendiente” en FEPADE/Difunde, México, núm. 5, 2004.

-Zovatto G., Daniel. “Dinero y Política en América Latina: una visión comparada” en Apuntes Electorales, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, núm. 9, marzo, 2003.

-Woldenberg, José, et al. “Notas para una Reforma Electoral: una visión de conjunto” en Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, No. 29, 4ª. época septiembre-diciembre, año 6, 2003.

TESIS DOCTORAL

-Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “Evolución y Perspectivas del Derecho Electoral Mexicano. La Justicia Electoral”. Tesis doctoral, Ciudad Universitaria, 1998.

PÁGINAS DE INTERNET

-Martínez Silva, Mario. “El candidato es el mensaje”, versión electrónica en <http://www.inep.org/content/view/2/59/>.

-Orozco Henríquez, José de Jesús. Jurisprudencia Electoral y Garantismo Jurídico, versión electrónica en <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

-Ugalde Ramírez, Luis Carlos. Foro “Periodismo y financiamiento electoral de campañas”. Versión electrónica en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/444656.html>.

-Valadés, Diego. Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes, versión electrónica en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/24.pdf>.

<http://www.ife.org.mx/InternetCDA/HOME/home.jsp>.

<http://www.trife.gob.mx/index.asp>.

<http://www.inep.org/>.

DECLARACIONES

- Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Radio y Televisión.

REGLAMENTOS

Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes.

ACUERDOS

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2006.
- Acuerdo del Consejo General para aprobación del Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2006. 18/agosto/2005
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006.
- Proyecto de acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen criterios de interpretación de lo dispuesto en el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, en

relación con los oficios, por los cuales se solicitó a los Partidos Políticos Nacionales la presentación de informes detallados respecto de sus ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos al cargo de Presidente.