



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“IMPLICACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

THALIA STEPHANIE RUÍZ URIBE

ASESOR :

LIC.FELIPE ROSAS MARTÍNEZ





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 8 de mayo de 2012.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RUIZ URIBE THALIA STEPHANIE**, con número de cuenta 30407610-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"IMPLICACIONES JURÍDICO – INSTITUCIONALES DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL"**, realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE DERECHO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**“UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“IMPLICACIONES JURÍDICO – INSTITUCIONALES DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL”**, elaborada por la alumna **RUIZ URIBE THALIA STEPHANIE**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 19 de 2012


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
**PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**mpm.*

Agradecimientos

A mis padres **Verónica y Edmundo**, a quienes amo infinitamente por sobre todas las cosas, por creer en mí, por apoyarme siempre, por tanto amor.

A **mi familia**, por que siempre están ahí para cuidarme, para quererme, para enloquecerme, para consentirme, para regañarme, para guiarme; es decir, para hacer lo que toda familia debe de hacer.

A **Martín**, por que te robaste mi corazón y lo hiciste más grande. Gracias por ser mi punto de apoyo en los momentos de decline y cansancio, mi mejor amigo en los momentos de felicidad.

A **Helena, Silvia y Federico**, por que después de tantos años los mejores amigos se vuelven parte esencial de tu vida, se convierten en tu familia.

A mis **amigos y colegas**, por ser mis compañeros de viaje en esta infinita aventura llamada vida y en esta vocación tan hermosa que es el Derecho.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México y todos sus catedráticos**, por ser mí segundo hogar, por darme una profesión para la vida, por enseñarme a pensar siempre en favor de la sociedad.

Al **Lic. Felipe Rosas Martínez**, excelente jurista y amigo, sin su ayuda esta tesis no hubiera sido posible.

“La vida es como andar en bicicleta, para conservar el equilibrio debes mantenerte en movimiento.”

Albert Einstein.

ÍNDICE

▪ INTRODUCCIÓN	1
▪ CAPÍTULO PRIMERO “LA REFORMA POLÍTICA”	4
a) Antecedentes Históricos.....	4
b) Marco Jurídico.....	10
c) Conceptos Jurídicos Básicos a utilizar.....	22
▪ CAPÍTULO SEGUNDO “DIVISIÓN DE LA REFORMA POLÍTICA”	27
a) Distinción entre incidencia política e incidencia jurídica.....	27
b) Temas políticos.....	29
c) Temas Jurídicos.....	46
▪ CAPÍTULO TERCERO “IMPLICACIONES DE LOS TEMAS JURÍDICOS”	49
a) <u>La reducción del número de legisladores federales, por cuanto hace a la modificación en la proporción de legisladores electos por los principios de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría</u>	54
i. Implicaciones para Instituto Federal Electoral.....	59
ii. Implicaciones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	67
iii. Implicaciones Sociales.....	74
b) <u>Segunda vuelta electoral</u>	78
i. Implicaciones para Instituto Federal Electoral.....	84
ii. Implicaciones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	95
iii. Implicaciones sociales.....	100
c) <u>aumento del umbral mínimo para que un partido político mantenga su registro</u>	
i. Implicaciones para Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	110
ii. Implicaciones para el Instituto Federal Electoral.....	112
iii. Implicaciones Sociales.....	122
▪ CAPÍTULO CUARTO “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES”	126
i. Implicaciones para Instituto Federal Electoral.....	134
ii. Implicaciones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	141
iii. Implicaciones Sociales.....	144
▪ CONCLUSIONES	146
▪ BIBLIOGRAFÍA	155
▪ ANEXO	166

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito optar por el título de Licenciada en Derecho, para lo cual se eligió la tesis intitulada **“Implicaciones Jurídico-Institucionales de la Reforma Política en Materia Electoral”**.

El tema que aborda esta monografía, versa sobre el “Decálogo de Reformas” planteado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 15 de diciembre dos mil nueve, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y el impacto que, las reformas de carácter electoral, tienen sobre las instituciones que ostentan la función electoral en México, es decir, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este decálogo pone sobre la agenda legislativa temas como la reelección de diputados y senadores, reducción de legisladores federales, segunda vuelta electoral, aumento del porcentaje de votación para que un partido mantenga su registro, candidaturas independientes, facultad iniciativa a los ciudadanos, facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iniciativa preferente del Presidente y veto parcial de leyes.

En el primer capítulo se desarrolla el marco histórico de las reformas políticas en nuestro país, cuáles han sido las más importantes, que modificaciones se han hecho al sistema democrático mexicano desde la Constitución Federal de 1824 hasta nuestro días, el nacimiento de nuestra actual legislación electoral, así como también el origen y conformación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además el marco jurídico que rodea a estas instituciones, atendiendo el orden jerárquico de las normas y las pautas que cada una de ellas establece, finalmente se hace un pequeño compendio de los conceptos básicos que facilitarán al lector (tanto inexperto como profesional) la penetración a los temas que se desarrollan a lo largo de este trabajo.

En el segundo capítulo se desarrolla la distinción fundamental entre una reforma política y una reforma electoral, división que es trascendental para esta tesis, pues de los diez temas que componen el catálogo propuesto, únicamente se desarrollarán aquellos cuyo perfil es predominantemente electoral, en cada uno se explicarán las pretensiones y mecanismos planteados por el Presidente y se expondrán los argumentos por los cuales se les considera (para efectos propios de este trabajo) políticos o electorales.

Ahora bien, durante los capítulos tercero y cuarto se explica la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como sus características y diferencias principales. Además entraremos de fondo al estudio de las iniciativas definidas como electorales, a saber: 1) Reducción del número de legisladores federales, 2) Segunda vuelta electoral, 3) Aumento del umbral mínimo para que un partido político mantenga su registro y 4) Candidaturas Independientes, expondremos el marco histórico, el marco jurídico actual, sus mecanismos de acción y las manifestaciones que sustentan su nacimiento; finalmente analizaremos el impacto que cada una de estas iniciativas tiene sobre las instituciones señaladas respectivamente, así como un pequeño examen de la percepción que tiene la sociedad en cada una de las mismas, basándonos principalmente en encuestas de opinión realizadas por la Cámara de Diputados y el Instituto Federal Electoral en asociación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por su parte, en el apartado de conclusiones, plantearemos los principales problemas que presentan estas iniciativas, así como las posibles soluciones que, en su caso, se les pueden dar, en atención a procurar su sana subsistencia en nuestro sistema democrático y a mejorar éste último.

Finalmente, espero que esta tesis sea de utilidad para los estudiantes de licenciatura y profesores que se encuentren interesados en temas de reforma electoral, en su caso también para legisladores y autoridades electorales que participen de esta reforma, espero también que este sea un pequeño aporte para nuestro sistema político, pues creo firmemente en que el único medio para alcanzar la democracia es el cambio constante, con el fin de perfeccionar las normas para que se adapten a la dinámica realidad en la que vivimos día tras día.

“IMPLICACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA ELECTORAL”

CAPÍTULO PRIMERO “LA REFORMA POLÍTICA”

a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La aspiración de la sociedad a un mejor sistema democrático es tan antigua como el deseo humano de libertad. El hundimiento de las instituciones que lo sustentan tiene una relación directa con el funcionamiento de las normas, de las pautas culturales, la idiosincrasia de la sociedad que lo recibe y del poder de liderazgo de sus gobernantes.

En el presente podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que el sistema democrático-electoral es ineficiente pues no logra apegarse a la realidad socio-política, a la jurídica o a los fines descritos por la norma fundamental, pues permite la conformación de gobiernos legales sí, pero ilegítimos; que fracasa porque no representa a muchos de los sectores relevantes de la sociedad, porque es un sistema donde el gobernante y el gobernado tienen una relación distante entre sí y esto conduce a borrar toda eficacia gracias a que no hay un vínculo verdadero entre autoridades y ciudadanos, fracasa por que el sistema no ha logrado moderar el poder sino que a la sombra y complicidad del Estado privatizan instituciones e intereses.

Sin embargo, es imperativo puntualizar que las malversaciones de este sistema no son desafortunadas y repentinas, sino que por el contrario encuentran su sustento en la historia de nuestro país. A continuación se hará una breve descripción de los aspectos más significativos a conocer sobre la historia de las Instituciones Electorales y sus reformas:

Con la llegada de la primera Constitución Federal en 1824 se consagró el pacto federal estableciendo la división de poderes y se instituyeron los primeros cargos accesibles únicamente por elección popular, el más importante de ellos, el Poder Ejecutivo que se depositaba en una sola persona, el Presidente de la República y un Vicepresidente, de los que se prohibía su reelección inmediata; era hasta que hubiesen transcurrido cuatro años posteriores a finalizado su mandato que era posible esta figura electoral.¹

En el México independiente los procesos electorales, en su nacimiento, estaban a cargo de los alcaldes y los jefes políticos, quienes imponían las reglas más convenientes de acuerdo a sus intereses particulares; con la llegada de la Constitución de 1843, se combatió la excesiva delegación de facultades del Presidente con el establecimiento de un Colegio Electoral, para esto se dividió al país en secciones de 500 habitantes y se planteó la elaboración de un censo que se realizaría cada 6 años². Estas disposiciones estaban contenidas en el Título VIII de la citada Constitución, que en su artículo más representativo expresaba:

“...147. Todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de Juntas Primarias...”³

Con el triunfo del Plan de Ayutla y la emisión de la Constitución Liberal de 1857, se declaró a la nación como una república representativa, democrática y federal, dándole al Congreso la facultad de erigirse en un

¹Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Tercera Edición, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008, Página 217.

² Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año IV, No. 29, México, Enero-Febrero 2004.

³ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Tercera Edición, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008, Página 339.

Colegio Electoral para calificar las elecciones. Tal y como se estableció en el Título 2° Sección I “De la Soberanía y Forma de Gobierno”:

“...Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en un república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos...”⁴

Posteriormente, se verificaron, en virtud de las bases electorales establecidas en dicha constitución, las diversas elecciones en las cuales Porfirio Díaz resultó ganador y se concluyó que la reelección del Poder Ejecutivo debía limitarse, constituyendo con esto uno de los principales estandartes del movimiento Maderista.

Así las cosas, en 1917 llegó la Constitución que actualmente nos rige, pero es en 1927 que un antecedente peculiar reformó una vez más la situación electoral del país, se permitía la reelección del Presidente de la República por un periodo (no de manera consecutiva); sin embargo con el asesinato de Álvaro Obregón se reformó nuevamente la Constitución para que se prohibiera la reelección del presidente.

No fue sino con la Ley Federal Electoral de 1946 que se creó la **COMISIÓN FEDERAL DE VIGILANCIA ELECTORAL** en la que se depositó por primera vez la organización de la supervisión de los procesos electorales, misma que fue presidida por el Secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia⁵. Simultáneamente, se crearon las comisiones locales electorales y el consejo del padrón electoral. Fue así como se dio lugar a la existencia de diversos organismos electorales y se generó una representación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de partidos políticos. Esta ley es considerada trascendental para el Derecho

⁴ Op.Cit Página 428.

⁵ Sitio Conmemorativo de los 20 Años del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#I>

Electoral Mexicano hasta 1987 con el surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral como una autoridad con funciones jurisdiccionales específicas⁶ (es decir, conocer y dirimir de los conflictos en la materia contencioso-electoral). No es óbice a lo anterior, mencionar que ésta fue la primera vez en la historia legislativa-electoral que se contó con un organismo especializado para conocer de los conflictos en la materia, sin embargo este Tribunal se encontraba limitado ya que sus resoluciones podían ser fácilmente modificadas y revocadas por los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y Senadores, fungiendo éstos como la instancia última de las decisiones electorales.

Por otra parte, en el año de 1976, se suscitaron las debatidas elecciones presidenciales en las que participaba José López Portillo como candidato **ÚNICO**, toda vez que de los partidos opositores, el único legalmente registrado (Partido Acción Nacional) no presentó abanderado alguno, en razón de las fracturas internas que se presentaban en esa época y por otro lado, el Partido Comunista Mexicano lanzó como contendiente a Valentín Campa, quién obtuvo en dichas elecciones un aproximado de un millón de votos que equivalieron al 5.21% de la votación, sin embargo, al no contar con un registro oficial, se declararon oficialmente nulos, lo que evidenció una crisis en el modelo democrático contemplado en la constitución; por lo que el Licenciado Jesús Reyes Heróles desde su cargo como Secretario de Gobernación, emitió su famoso discurso de Chilpancingo, Guerrero de 1977 mediante el cual externó la decisión de promover cambios sustantivos en el esquema electoral para que las instituciones estuvieran lo más apegadas a la realidad política nacional⁷.

Así se lanzó a debate entre la comunidad académica, política e intelectual el consenso para la reforma política de 1977 que hizo

⁶ Elizondo Gasperín, María Macarita. "Temas Selectos del Derecho Electoral", Segunda Edición, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, México 2005, página 164.

⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Jes%C3%BAAs_Reyes_Heroles

modificaciones constitucionales y creó a su vez la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, en la que se ordenó la creación de un colegio electoral, se le otorgó registro a las organizaciones políticas que carecían de éste, tal y como el Partido Comunista Mexicano, permitió las coaliciones, abrió tiempos en radio y televisión para propaganda política de las distintas fuerzas políticas y constituyó por primera vez la fórmula de la representación proporcional con la que se garantizaba la presencia en el Congreso de todas las corrientes ideológicas que tuvieran fuerza política real, así mismo aumentó el número de diputados de 186 a 400 para la integración de la cámara baja.

Así las cosas, en 1990, ya con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), un órgano autónomo que tenía a su cargo la sustanciación de los recursos de apelación y de inconformidad conforme a la ley, quién a su vez garantizó que todos los actos emitidos en materia electoral, se apegaran al principio de legalidad.

En 1988, debido a la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari (misma que ha sido de las más controvertidas en los últimos tiempos), en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, sin embargo, éste aún era manejado por la Secretaría de Gobernación, por lo que era evidente la necesidad de elaborar un instrumento jurídico nuevo, así fue como se convocó en el periodo de 1994 a 1995 a un Foro Nacional dónde los ciudadanos, los partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e incluso instituciones académicas manifestaron la necesidad de establecer que el ejercicio electoral debía realizarse a través de un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. De esta manera se le asignó el carácter de autónomo al Instituto Federal Electoral en agosto de 1996 y se sustituyó al Tribunal Electoral de la Federación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, condición que no debería resultarnos extraña, pues para el establecimiento

de un sistema de cualquier tipo es necesario en primer término determinar la sustancia y luego encargarse de las instituciones que la ostenten y protejan, por eso en la búsqueda de esa determinación en un país relativamente joven como lo es el nuestro en un derecho aún más nuevo, las instituciones y las leyes sufren cambios de manera continúa.

Ahora bien, dentro de las más importantes modificaciones que ha sufrido el Instituto Federal Electoral en sus atribuciones y funcionamiento, han sido aquellas originadas por las principales reformas en materia electoral del país, a saber:

- A. En 1993 se facultó a los órganos del Instituto para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, también fue así para el establecimiento de topes a los gastos de campaña.
- B. En 1994 en virtud del incremento de la influencia de los Consejeros Ciudadanos en la toma de decisiones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital se les confirió mayores atribuciones.
- C. En 1996, se desligó por completo al Instituto del Poder Ejecutivo (pues éste aún era regido por la Secretaría de Gobernación), reforzando así la autonomía e independencia de éste.
- D. Con el objeto de mejorar la comunicación política, se establecieron nuevas atribuciones al Instituto, cuyos objetivos fundamentales consistían en fortalecer la confianza y la credibilidad en éste, promover la mayor participación ciudadana posible, asegurar que las contiendas electorales estuvieran en condiciones de equidad y civilidad, así como transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados en

los procesos, y la creación de una Contraloría General y una Unidad de Fiscalización con plena autonomía.

Es así como la historia de las reformas electorales dio lugar a las instituciones que existen actualmente y que a su vez, en aras de las nuevas reformas, ven afectadas sus atribuciones, facultades y recursos. Tal y como veremos a lo largo de esta monografía.

Finalmente el 15 de diciembre de 2009 las propuestas de Felipe Calderón constituyeron una iniciativa de reformas constitucionales presentadas al Congreso de la Unión, situación que detonó una serie de propuestas por parte de grupos de diversos partidos políticos, sin embargo, este trabajo únicamente se centra en el análisis del impacto que la primera de las citadas propuestas tendrían (en caso de ser aprobadas) sobre las instituciones electorales; es decir el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B) MARCO JURÍDICO

Por supuesto, para entender una reforma política en materia electoral que impacta a las instituciones, es completamente necesario remitirnos a la fuente directa, en nuestro caso las leyes y códigos que dan nacimiento a dichas Instituciones. Para este fin seguiré el orden jerárquico de las leyes en nuestro país, para facilitar la comprensión del tema.

CONSTITUCIÓN

A nivel constitucional encontramos las disposiciones al respecto de la soberanía de la nación en el Título Segundo de la Constitución, Capítulo I “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno” que establece:

*“...ARTICULO 39. LA SOBERANIA NACIONAL RESIDE ESENCIAL Y ORIGINARIAMENTE EN EL PUEBLO. TODO PODER PUBLICO DIMANA DEL PUEBLO Y SE INSTITUYE PARA BENEFICIO DE ESTE. EL **PUEBLO TIENE EN TODO TIEMPO EL INALIENABLE DERECHO DE ALTERAR O MODIFICAR LA FORMA DE SU GOBIERNO...**” (énfasis añadido)*

En este artículo claramente se establece que el pueblo tiene y tendrá siempre preferencia sobre la forma de gobierno y por consiguiente lógico sobre las Instituciones que lo ostentan, al hacer que estas (y las respectivas leyes que las regulan) se apeguen siempre a las necesidades que éste tiene; esta disposición guarda relación con el siguiente artículo a explicar:

*“...ARTICULO 40. ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO **CONSTITUIRSE EN UNA REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA, FEDERAL,** COMPUESTA DE ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE A SU REGIMEN INTERIOR; PERO UNIDOS EN UNA FEDERACION ESTABLECIDA SEGUN LOS PRINCIPIOS DE ESTA LEY FUNDAMENTAL...” (énfasis añadido)*

Las instituciones deberán velar en todo momento por que esta disposición (que es considerada por el espíritu legislativo como la voluntad de toda una nación) sea cumplida en sus términos; ahora bien, en lo que concierne a las instituciones en materia electoral éste principio cobra aún más importancia pues son éstas las que al realizar sus funciones deberán vigilar el respeto y cumplimiento de éste así como de otros principios que señalan los posteriores artículos:

“...ARTICULO 41. EL PUEBLO EJERCE SU SOBERANIA POR MEDIO DE LOS PODERES DE LA UNION, EN LOS CASOS DE LA COMPETENCIA DE ESTOS, Y POR LOS DE LOS ESTADOS, EN LO QUE TOCA A SUS REGIMENES INTERIORES, EN LOS TERMINOS RESPECTIVAMENTE ESTABLECIDOS POR LA PRESENTE

CONSTITUCION FEDERAL Y LAS PARTICULARES DE LOS ESTADOS, LAS QUE EN NINGUN CASO PODRAN CONTRAVENIR LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL.

LA RENOVACION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO SE REALIZARA MEDIANTE ELECCIONES LIBRES, AUTENTICAS Y PERIODICAS, CONFORME A LAS SIGUIENTES BASES: ...”(énfasis añadido)

Aquí el primero de los principios de los que hablamos anteriormente. Al ostentar la facultad de organizar elecciones, las Instituciones tienen como obligación garantizar la vigencia del Estado Democrático de Derecho, así como la protección de la constitucionalidad y legalidad de forma integral atendiendo a que las elecciones que se lleven a cabo sean libres auténticas y periódicas con el fin de considerarlas producto del ejercicio popular de la soberanía, por otra parte también se garantiza la validez de la renovación de las funciones públicas.

“...LOS PARTIDOS POLITICOS SON ENTIDADES DE INTERES PUBLICO; LA LEY DETERMINARA LAS NORMAS Y REQUISITOS PARA SU REGISTRO LEGAL Y LAS FORMAS ESPECIFICAS DE SU INTERVENCION EN EL PROCESO ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES TENDRAN DERECHO A PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES ESTATALES, MUNICIPALES Y DEL DISTRITO FEDERAL.

I. LA LEY GARANTIZARA QUE LOS PARTIDOS POLITICO NACIONALES CUENTEN DE MANERA EQUITATIVA CON ELEMENTOS PARA LLEVAR A CABO SUS ACTIVIDADES Y SEÑALARA LAS REGLAS A QUE SE SUJETARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROPIOS PARTIDOS Y SUS CAMPAÑAS ELECTORALES, DEBIENDO GARANTIZAR QUE LOS RECURSOS PUBLICOS PREVALEZCAN SOBRE LOS DE ORIGEN PRIVADO.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO PARA LOS PARTIDOS POLITICOS QUE MANTENGAN SU REGISTRO DESPUES DE CADA ELECCION, SE

COMPONDRA DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, LAS TENDIENTES A LA OBTENCION DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LAS DE CARACTER ESPECIFICO.

En este apartado se especifica lo relacionado con los partidos políticos quiénes también son sujetos obligados a cumplir con las reglas democrático-electorales y juegan una función primordial como nexos entre los gobernantes y gobernados, sin embargo no constituye tema de estudio para este capítulo, tal y como lo veremos más adelante en el apartado respectivo.

“...V. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES FEDERALES ES UNA FUNCION ESTATAL QUE SE REALIZA A TRAVES DE UN ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO DENOMINADO INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DOTADO DE PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, EN CUYA INTEGRACION PARTICIPAN EL PODER LEGISLATIVO DE LA UNION, LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES Y LOS CIUDADANOS, EN LOS TERMINOS QUE ORDENE LA LEY. EN EL EJERCICIO DE ESTA FUNCION ESTATAL, LA CERTEZA, LEGALIDAD, INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD SERAN PRINCIPIOS RECTORES.” (énfasis añadido)

Sería repetitivo señalar que la autoridad electoral se encuentra en todo momento obligada a hacer cumplir estos principios, no es intención de la autora parecer repetitiva, sin embargo resulta imperante explicar al lector en que consisten estos principios rectores⁸, de tal forma que pueda hacerse a la idea de la importancia que estos tienen en el sistema democrático mexicano. La Suprema Corte de Justicia de la Nación los define en la jurisprudencia cuyo rubro es “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”:

⁸ Tesis de Jurisprudencia número P./J.144/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Página 111, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro número 176707.

- Certeza: Consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas su propia actuación y la de las autoridades electorales.

- Legalidad: Es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

- Imparcialidad: Consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

- Independencia: Se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural

- Objetividad: Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

La incidencia de este artículo en la materia electoral no es menor, pues guarda relación directa con la forma en la que se eligen los representantes y la institución que vela por que éstos se elijan de la manera más adecuada posible.

Como podemos ver, éste artículo pertenece a una garantía de derechos políticos del gobernado y se constituye como un derecho adjetivo, de hecho es con estas atribuciones que se da lugar a la parte adjetiva del derecho electoral, que, como veremos más adelante, se encuentra regulado por códigos como el Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es aquí donde claramente podemos observar que cualquier reforma política, por más profunda que esta sea siempre deberá garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, es decir, votar, ser votado y asociarse políticamente, en el caso de esta tesis uno de los puntos de la propuesta de reforma es precisamente sobre el régimen de partidos políticos, los requisitos que estos ostentan para mantener su registro y también lo referente a las candidaturas independientes.

MARCO INTERNACIONAL

Si bien puede decirse que en los asuntos democráticos de un país, solamente debe intervenir el pueblo y su soberanía, es también cierto que cualquier país que se tilde a sí mismo como Constitucional y Democrático, debe obedecer a ciertas directrices provenientes del ámbito internacional, es coincidente en muchos aspectos la necesidad de que la protección dada a los derechos humanos, entre ellos los derechos político-electorales que dan origen a los sistemas democráticos, estén anexados a los contenidos de las legislaciones a nivel constitucional pues así estos derechos son difundidos y la obligación de respetarlos se vuelve vinculatoria entre los países.

Existe en la actualidad un sinnúmero de tratados y convenciones respecto de la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, estableciéndose contenidos relativos al sufragio como elemento insustituible para la designación de los gobernantes en el marco de un sistema democrático de gobierno, junto con otras aportaciones, como las reglas

emitidas en materia de observación internacional de elecciones⁹. Sin embargo, nos centraremos en aquellos que a criterio de la autora, se consideran los más importantes, entre ellos:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que fuera ratificada por México el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, de la que podemos distinguir los precedentes básicos de las normas electorales, contenidas en los artículos 20 y 21:

“Artículo 20

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.*

2. *Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.*

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.*

3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

Este articulado establece de manera muy general, las particularidades de los derechos políticos, comprendiendo a éstos como los derechos/obligaciones que guardan la relación entre los ciudadanos y el Estado, en ese orden de ideas esta declaración sienta bases prácticas para la generación de normas en materia de éstos. Claramente podemos observar que estos derechos ya han sido incluidos en la normativa constitucional mexicana como puede apreciarse en el artículo noveno por medio del cual se reconoce el derecho de los ciudadanos para asociarse de

⁹ ACE Electoral Knowledge Network, <http://www.aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa03/lfa03e>, fecha de consulta 10 de abril de dos mil once.

manera pacífica en los asuntos del país y en el artículo 35 por el cual se establecen las prerrogativas de los ciudadanos, entre las que se encuentran los derechos políticos como votar, ser votado y asociarse pacíficamente para tomar parte en los asuntos del país. Así como la forma de elección de representantes que estudiamos en el artículo 41 Constitucional.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que básicamente nos remite al mismo articulado constitucional que usamos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de ese mismo año¹⁰, a saber que establece:

“Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o **por medio de representantes libremente elegidos;***
- b) **Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;***
- c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**” (énfasis añadido)*

Como podemos apreciar, nuevamente hablamos sobre derechos políticos que ya han sido adoptados por la norma suprema de nuestro país.

¹⁰ “EL SIGNIFICADO DE LA ACEPTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS COMITÉS DE NACIONES UNIDAS, FACULTADOS PARA DECIDIR PETICIONES INDIVIDUALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SU PREVISIBLE IMPACTO EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO” Publicación en línea por el Instituto de Investigaciones Jurídicas <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/cle/cle14.pdf> , fecha de consulta 10 de abril de 2011.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (más conocida como Pacto de San José) que entró en vigor en México a partir del 24 de marzo de 1978¹¹

Y que al igual que sus congéneres anteriores, resulta un establecimiento más para la protección de derechos políticos y su reconocimiento por parte del estado Mexicano.

“CAPITULO II - DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

*a) de **participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;***

*b) de **votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y***

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” (énfasis añadido)

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, ratificada por México el 23 de marzo de 1981¹² y en la que encontramos una particularidad más, pues no solamente se habla de los derechos políticos de los ciudadanos, sino que además, reconoce la falta de protección a las

¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://sre.gob.mx/derechoshumanos/images/docs/15.pdf>, fecha de consulta: 10 de abril de 2011.

¹² Orden Juridico Nacional, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D45.pdf>, fecha de consulta 10 de abril de 2011.

prerrogativas del género femenino e impone una obligación a la necesidad de darle cabida a la mujer en las decisiones que rigen el rumbo de una nación, entre ellas a saber:

“Conviene por la presente en las disposiciones siguientes:

ARTÍCULO I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.”
(énfasis añadido)

Condiciones por las que vela la constitución al establecer que el hombre y la mujer son iguales ante la ley, otorgando así el reconocimiento de su derecho a participar en la organización de este país, así como a tomar decisiones y ser representante de la ciudadanía mediante elecciones en las que podrá contender contra los varones en igualdad de condiciones.

LEYES GENERALES

Ahora, si bien es cierto que el marco constitucional y el marco internacional constituyen los antecedentes primordiales de una reforma en materia de prerrogativas políticas, también lo es que las leyes generales se especializan en dotar de particularidad los principios generales nacidos de aquellas; asimismo tienen incidencia directa dentro de la función y

atribuciones de las Instituciones; por lo tanto es importante revisar lo que dichas leyes generales establecen al respecto.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la Ley Electoral por excelencia en nuestro país, misma que reglamenta básicamente tres cosas:

- ✚ Las normas constitucionales sobre:
 - Derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.
 - La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos (y agrupaciones políticas nacionales)
 - La función estatal de organizar elecciones.

Éste ordenamiento refiere en su artículo 4° lo siguiente:

*“1. **Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos 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.**” (énfasis añadido)*

Es aquí donde encontramos el primer candado establecido por las leyes mexicanas; el voto no solo se constituye como un derecho, sino también como una obligación (obligación que hasta la fecha carece de una consecuencia jurídica contra la omisión en su cumplimiento), cuyas características son las de considerarse:

A) Universal.- Circunstancia no literal pues el voto tiene ciertas limitantes que son permisibles mientras se mantengan de carácter general tales como: la edad, la nacionalidad, si existe un proceso penal incoado al votante, etc.

B) Libre.- En razón de que nadie puede limitar la libertad política de ejercerlo.

C) Secreto.- El votante no está obligado a hacer del conocimiento público el sentido de su voto.

D) Directo.- Por que el voto se debe ejercer sin intermediarios.

E) Personal.- Corresponde a la premisa de “un ciudadano igual a un voto”, e;

F) Intransferible.- Es una característica aportada expresamente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la doctrina no la contempla y se refiere a la consecuencia del voto mismo, pues el ciudadano que recibe un voto a favor no puede transferirlo a su vez a alguien más.

Lo anterior se traduce en el resguardo que las instituciones electorales deben guardar respecto de las características básicas del voto, ahora bien como pudimos observar; el COFIPE reglamenta todo respecto de la elección democrática de representantes en nuestro país y por tanto resulta primordial analizar también el beneficio o perjuicio que una reforma política puede atraer a esta ley electoral y a las instituciones que de ella emanen, por ejemplo al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

C) CONCEPTOS JURÍDICOS BÁSICOS A UTILIZAR.

A continuación se desarrollan los conceptos que a consideración de la autora, son los básicos necesarios para la comprensión del siguiente trabajo monográfico, mismos que se enlistan de manera enunciativa, más no limitativa¹³.

- **Cámara de Diputados.** Órgano del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos conformado por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, los cuales representan a la nación y son electos en su totalidad cada tres años.

- **Cámara de Senadores.** Órgano del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos que se integra por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal son electos dos, según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Los 32 Senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, los cuales son electos en su totalidad cada 6 años.

- **Candidato.** Es la persona propuesta y registrada por un partido político ante la autoridad administrativa electoral, para competir por un cargo de elección popular.

- **Candidato no registrado o Candidato independiente.** Es el aspirante a un cargo de elección popular o una persona que sin haberse registrado como candidato para una determinada elección, recibe los sufragios de los ciudadanos que simpatizan con él, en el espacio destinado a candidatos o fórmulas no registradas que aparece en las boletas electorales.

¹³ Portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://portal.te.gob.mx/glosario>, fecha de consulta nueve de enero de dos mil doce.

- **Candidato suplente.** Persona postulada por un partido político dentro de una fórmula, quien en el caso de que el candidato electo no pueda desempeñar el cargo correspondiente lo sustituirá.

- **Cargo de elección popular.** Son aquellos puestos dentro de los distintos órganos de gobierno que están ocupados por ciudadanos que son elegidos mediante el ejercicio del voto en elecciones periódicas.

- **Circunscripción plurinominal.** Área geográfica integrada por un grupo de entidades federativas, que sirve de base para la elección de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional.

- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** Conjunto de disposiciones de orden público y de observancia general, en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; reglamentaria de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

- **Derechos políticos de los ciudadanos.** Prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.

- **Diputado federal.** Del latín *deputare*, arbitrar. Diputado es un representante de la Nación, electo cada tres años mediante sufragio popular, para integrar la cámara de Diputados, que es una de las dos en que se divide el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Distrito electoral.** Es cada una de las partes en las que se divide el territorio de un Estado con fines electorales. El objetivo de dichos ámbitos radica en establecer las demarcaciones territoriales en las cuales se ubica un determinado número de habitantes, cuyos ciudadanos, mediante la manifestación de su voto, habrán de elegir a sus representantes. Los distritos electorales se clasifican, de acuerdo con el número de escaños que incluyan, en uninominales, si se trata de un solo escaño, o plurinominales si son dos o más los escaños que están en juego. En los distritos uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría, mientras que, en los plurinominales, también se permite la aplicación del principio de decisión proporcional.

- **Financiamiento privado.** Es aquél que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario.

- **Financiamiento público.** Es el monto que resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte del mes de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, que distribuye anualmente el Consejo General del Instituto Federal Electoral entre los partidos políticos nacionales con registro.

- **Fórmula electoral.** Es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación.

- **Jornada electoral.** Etapa del proceso electoral que inicia a las 8:00 horas de día de la elección y concluye con la clausura de la casilla.

- **Padrón electoral.** En términos del artículo 172 del Cofipe, es una sección que compone, a su vez, el Registro Federal de Electores, en el cual, entre otros aspectos, constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 179 del Código referido.

- **Partidos políticos.** Son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal. 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 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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

- **Votación total emitida.** Es la suma de todos los votos totales depositados en las urnas.

- **Votación válida emitida.** La que resulte de restar a la votación emitida, los votos nulos.

- **Voto.** Es la manifestación de la voluntad individual para tomar decisiones en una congregación o colectividad, o bien, en una asamblea, junta o Tribunal Colegiado. La suma de los votos individuales inclina la decisión colectiva. En materia electoral, tal decisión colectiva se dirige a integrar los órganos de gobierno, sus características son: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Éste puede ser activo y pasivo.

CAPÍTULO SEGUNDO “DIVISIÓN DE LA REFORMA POLÍTICA”

d) Distinción entre incidencia política e incidencia jurídica.

Si bien es muy común utilizar el término de reforma política y reforma electoral de manera indistinta, es importante precisar que existe una relación entre dichos conceptos, una relación de género-especie, en la que el concepto REFORMA POLÍTICA abarca un terreno amplio, relativo a la organización y funcionamiento del Estado¹⁴, su relación con la ciudadanía, sus poderes y sus límites, mientras que REFORMA ELECTORAL es un concepto concreto, que se circunscribe únicamente a la democracia electoral y a la función estatal de la organización de elecciones; a lo largo de esta tesis se han utilizado ambos términos de manera igual; sin embargo durante este capítulo el panorama será diferente, al realizarse las especificaciones correspondientes.

Son nueve¹⁵ los puntos los que pertenecen al cuadro de reformas propuestas por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores el día quince de diciembre de dos mil nueve:

- ✚ Elección consecutiva de autoridades municipales y legisladores.
- ✚ Reducción del número de diputados federales y senadores.
- ✚ Segunda Vuelta Electoral
- ✚ Aumento del Porcentaje mínimo de votación para que un partido mantenga su registro.
- ✚ Candidaturas independientes.
- ✚ Facultad iniciativa a los ciudadanos.

¹⁴ Cabe señalar que el término ESTADO utilizado se refiere a la definición clásica que se hace de éste como el conjunto de instituciones que ejercen el **gobierno** y aplican las leyes sobre la **población** dentro de un **territorio** delimitado, y que cuentan para ello con **soberanía**.

¹⁵ La autora toma únicamente nueve puntos, pues aunque en el hecho las reformas fueron anunciadas como un “decálogo”, la elección consecutiva comprende en un solo punto a autoridades legislativas y municipales, por lo tanto no es necesario separar ambos conceptos.

- ✚ Facultad iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ✚ Iniciativa preferente del Presidente y referéndum para reformas constitucionales.
- ✚ Veto parcial de leyes y del presupuesto de egresos.

Si se dispusiera una lista al azar de estos tópicos, se colocaran dentro de una urna y se realizara un sorteo para realizar un debate, el resultado sería una ola interminable de argumentos a favor y en contra, todos ellos igualmente válidos, pues es menester no olvidar que, en materia de democracia, todos los puntos de vista son aceptables y respetables.

Esta tesis no está enfocada en defender ni atacar desde postura, doctrina o ideología alguna a las propuestas de reforma, sino realizar un análisis del impacto que dichas propuestas tienen sobre las Instituciones electorales, sobre sus funciones y atribuciones, sobre la legislación secundaria y la reacción social que por consecuencia lógica se presume, partiendo desde el análisis de la situación social que cobija esta reforma; no obstante, para dar al lector la oportunidad de formar un criterio propio se dará, a manera de apuntes, las principales ventajas y desventajas que le son comunes a las propuestas.

Es en este orden de ideas que, tomando en consideración que una reforma electoral se limita a la democracia electoral y a la función estatal de la organización de elecciones, se estima que las nueve propuestas de reforma tienen matices políticos, sin embargo son únicamente cuatro los puntos que se refieren exclusivamente al ámbito electoral, a saber:

- ✓ Reducción de legisladores federales en lo que respecta a la proporcionalidad que existe entre los que son elegidos por mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría.
- ✓ Segunda Vuelta Electoral.

- ✓ Aumento del Porcentaje mínimo de votación para que un partido mantenga su registro.
- ✓ Candidaturas independientes.

Cabe mencionar que la exclusión hecha hacia las demás propuestas de reforma, no es en ánimo caprichoso de la autora, sino que del contenido de éstas se desprende que su carácter político es superior al carácter propiamente electoral de las mismas y esta tesis busca centrarse únicamente en aquellas cuyo carácter es más electoral que político, a continuación procederé a dar una breve explicación del criterio utilizado para realizar esta separación.

e) TEMAS POLÍTICOS

ELECCIÓN CONSECUTIVA DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y LEGISLADORES.

De la propia presentación que el Presidente Constitucional hizo el día quince de diciembre de dos mil nueve, se desprende que este punto del decálogo consiste en:

“...Dejar en libertad a las legislaturas locales y a la Asamblea del Distrito Federal para poder establecer la elección consecutiva de Alcaldes y demás miembros de los Ayuntamientos, así como de los jefes Delegacionales hasta por un período de 12 años..”¹⁶

Este punto de la reforma política busca reincorporar al cuerpo legislativo la figura de la reelección de legisladores ya sea municipales, locales y jefes delegacionales.

¹⁶http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/12/15/reforma_politica/index.html, fecha de consulta 10 de enero de 2012.

Es bueno recordar que en México, el 29 de abril de 1933 fue cuando se prohibió la reelección de los legisladores federales y locales y se estableció el mismo impedimento para los presidentes municipales, regidores y síndicos electos. Esa misma reforma determinó, además, la prohibición absoluta de reelección de los titulares de los poderes ejecutivos federal¹⁷. De hecho en el mismo texto de la iniciativa se señala que la exclusión de esta posibilidad genera altos costos en la calidad del gobierno y se les quita a los ciudadanos la posibilidad de manifestarse a favor en contra de la gestión de sus representantes y su desempeño.

Es así que la directriz se define por sí misma: acercar al gobernante y gobernado, dar herramientas a éste último para aprobar (o desaprobar) la gestión de un representante por medio del voto y aprovechar la experiencia de aquellos legisladores y presidentes municipales que hayan actuado conforme los intereses de los votantes y no de sus partidos políticos.

Dentro del tópico reeleccionista cabe destacar que se realiza una diferenciación que versa únicamente sobre el tiempo de duración del encargo de los representantes electos, a saber:

Respecto a la reelección de alcaldes, y toda vez que éstos son elegidos cada tres años se permitiría la elegibilidad de hasta por tres períodos consecutivos más, es decir, la duración de un alcalde puede llegar a los doce años, porque se considera que un período de tres años es significativamente corto para realizar proyectos de mejora de grandes magnitudes, asimismo genera un vacío en la rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales, creando de esta manera un descontento por parte del gobernado. La limitación en todos los casos, como ya se mencionó, son doce años, sin que sea posible ser reelecto para el período inmediato

¹⁷ Memoria Política de México, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/29041933.html>, fecha de consulta 25 de enero de 2012.

siguiente, de tal forma que se eviten cacicazgos locales y se permita el flujo de nuevas ideas políticas y la competencia electoral.

Por su parte, en lo que respecta a la reelección de diputados locales, federales y senadores, a los dos primeros se les permitiría gobernar hasta por tres períodos adicionales de tres años, y en el caso del último de ellos, por un período adicional de seis años; como el lector podrá apreciar, la limitación a doce años como máximo en el encargo persiste y por lo tanto genera una durabilidad igual para los diferentes cargos de gobierno, la intención es clara: que la gente tenga tiempo suficiente para evaluar la participación de los legisladores en la creación de leyes eficaces y benéficas para los Mexicanos y al igual que para los alcaldes, incrementar la rendición de cuentas a efecto de justificar resultados en la gestión.

Dentro de las ventajas más reconocidas de la reelección por los doctrinarios es que los aspirantes se encuentran obligados a mantener un vínculo constante (sino permanente) con los ciudadanos que están representando, lo que se traduce en una mayor rendición de cuentas en función a obtener el respaldo del voto de la población y además, se dice que permite la formación de representantes profesionales, con conocimiento de la técnica legislativa y que, los nuevos legisladores podrán coexistir con aquellos que tengan más experiencia, lo que permitirá un mejor aprovechamiento del tiempo de encargo y un mejor trabajo legislativo.

No obstante lo anterior, dentro de las desventajas que se le imputan a esta iniciativa encontramos la posibilidad de que con la presencia mediática del legislador reelecto se haga campaña electoral disfrazada de gestión legislativa y además, que en caso de que las políticas seguidas por los representantes se contravenga el interés general, es posible que éstas continúen incluso hasta por los doce años de encargo, lo que sin lugar a

dudas es una cuestión preocupante que deberá ser tomada muy en cuenta por la legislación secundaria para evitar dichas prácticas.¹⁸

Por otra parte, en diversas encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se encontró un rechazo generalizado por parte de la sociedad votante, enmarcado por contexto de conocimiento escaso y poco prestigio y credibilidad de la actividad legislativa¹⁹, es decir, la gente no se siente realmente representada por sus legisladores e incluso en algunos casos ni siquiera conocen el tiempo de duración en el encargo de un Diputado o Senador. Como conclusión podemos destacar que las ventajas y desventajas de la reelección se contraponen como circunstancias que pueden ser subsanadas informando correctamente a la sociedad sobre la labor legislativa y sus particularidades.

Como podemos observar, la naturaleza propia del primer punto del Decálogo de Reformas Políticas, inicia con la búsqueda del incremento en la eficacia del servicio público, la rendición de cuentas y finalmente un acercamiento gobernado-gobernante; su impacto es electoral, es cierto, porque afectaría la organización y funcionamiento de los mecanismos usados en las elecciones, sin embargo; *prima facie* su naturaleza emana de cuestiones políticas, que son imposibles dejar de lado, en razón de que la experiencia ha demostrado que en muchos casos reales, la consagración constitucional o legislativa de la reelección ha llevado a resultados contraproducentes para el espíritu que subyace al concepto de

¹⁸ Benumea Gomez, Iván, “El Contexto de la Reforma Política”, en El Extranjero, <http://www.elextranjero.com.mx/FEBRERO/contexto.html>, fecha de consulta 25 de enero de 2012.

¹⁹ “La reelección en la Opinión Pública”, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Reeleccion.pdf>, fecha de consulta 25 de enero de 2012.

democracia²⁰, es decir, el espíritu de la norma es más político que electoral; y por tanto no será materia de estudio en la presente tesis.

FACULTAD INICIATIVA A LOS CIUDADANOS

Al efecto reza la presentación del Presidente Felipe Calderón Hinojosa:

“Incorporar la figura de Iniciativa Ciudadana, ampliando las garantías políticas de los ciudadanos, teniendo estos la facultad de proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión”

La propuesta consiste en dar una apertura al campo legislativo, de manera que los ciudadanos tengan acceso directo en la toma de decisiones de asuntos públicos, pues actualmente la constitución política no refiere ningún mecanismo de participación directa en la creación de leyes para éstos, sino que cualquier ciudadano que se encuentre interesado debe pedir la intermediación de sus representantes ante el congreso.

Pero ¿cómo se pretende dar esa oportunidad a los ciudadanos? presentando iniciativas que respondan a los intereses inmediatos de la ciudadanía y que no hayan sido recogidas por sus representantes, facilitando de esta manera la implantación de temas de actualidad en la mira de posibles legislaciones que atiendan a las necesidades de los ciudadanos.

Se propone que las iniciativas ciudadanas tengan el mismo peso que las demás instancias aceptadas por el artículo 71 de la Constitución Política; es decir, Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y Legislaturas Locales, así como la obtención del 0.1% de firmas del padrón electoral nacional, firmas que por supuesto, pasarán por la

²⁰de Andrea Sánchez , Francisco José, “Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>, fecha de consulta 10 de enero de 2012.

aprobación previa del Instituto Federal Electoral y una vez aprobadas, la propuesta será turnada a la comisión legislativa correspondiente para que se realice como tal la tramitación legislativa²¹.

Dentro de las ventajas que se le imputan a esta iniciativa se encuentran, como ya mencioné en párrafos anteriores, la posibilidad de los ciudadanos para introducir temas nuevos dentro de la agenda legislativa que, del modo que ya conocemos, difícilmente podrían integrarla ya sea porque son temas ajenos al interés de los representantes o porque éstos no consideran que tengan relevancia y, finalmente, vuelve difícil ignorar temas que no solo están siendo requeridos por el pueblo sino que además tienen el respaldo de un número importante de ciudadanos.

Por otra parte, una de las desventajas que más a menudo se le imputan a las iniciativas ciudadanas es que se traducen en leyes más elaboradas, toda vez que el texto inicial de la medida propuesta puede terminar como definitivo en caso de aprobarse la reforma y en ciertos casos se hace presente la necesidad de reformular la norma decretada por que debido a su redacción resulta ineficaz.

Asimismo es fácil que la población que no tiene un conocimiento jurídico amplio vea ésta como una alternativa para crear leyes que de verdad se apeguen a la realidad social, sin embargo no hay que olvidar que el proceso legislativo será el mismo que para las iniciativas planteadas por los otros entes facultados para ello, es decir, se turnará a las Cámaras para que estas se pronuncien al respecto y el hecho de presentar una iniciativa no significa necesariamente que vaya a ser aprobada.

Una desventaja adicional se relaciona con la complejidad de los asuntos respecto de los cuales se manifestarán los ciudadanos, pues se sostiene

²¹ Víctor Alarcón Olguín, "Iniciativa ciudadana: El derecho a legislar", México, <http://mesapolitica.nexos.com.mx/?p=22>, fecha de consulta once de agosto de dos mil once.

que es casi imposible que la ciudadanía tome una decisión informada cuando hay demasiadas iniciativas a estudiar y además cuando la sociedad no se encuentra realmente capacitada con herramientas tan básicas como lo son el conocimiento de sus propios derechos y la educación. Otra crítica frecuente es que las iniciativas ciudadanas sólo accesibles para organizaciones que cuentan con un financiamiento propio, lo que limita el proceso a grupos de interés.

Ahora bien, dentro del dictamen hecho por las comisiones responsables de la Cámara de Senadores, se acepta a la iniciativa ciudadana como una forma más evolucionada de hacer política, pues implica un compromiso no solo del ámbito gubernamental, sino también de la ciudadanía que se involucrará en la participación social y en la mejora de los mecanismos que integran el sistema jurídico de nuestro país.²²

Como podemos observar, la incidencia electoral es mínima, porque su naturaleza prima es la de ser un mecanismo político que impacta únicamente a las instituciones electorales en el fin último del proceso, pues la participación de los entes electorales como lo son el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se limita a la aprobación de firmas mencionadas en líneas precedentes y a la impugnación que de éstas pudiera darse si la obtención o procedencia de las mismas fuera dudosa²³, en virtud de lo anterior, esta iniciativa se razona primero política y luego (y en menor medida) electoral.

²² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, emitido el catorce de abril de dos mil once por la Cámara de Senadores.

²³ Artículo 99, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FACULTAD INICIATIVA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Presentada por el ejecutivo federal consistente en:

“Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, así la SCJN tendría la capacidad para mejorar el funcionamiento del poder judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.”

El objetivo en este punto de la reforma, consiste en dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad para proponer leyes en materia de medios de control constitucional, a efecto de hacer más eficaz el trabajo del Poder Judicial de la Federación y contribuir (dice la propuesta) al perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia²⁴, al igual que cómo sucede en la facultad de iniciativa ciudadana explicada en párrafos anteriores, la Suprema Corte propondría leyes o modificaciones a las leyes que sean de su competencia en razón de satisfacer los requerimientos que se le presenten y éstas a su vez serían turnadas a la comisión competente para dársele el trámite legislativo correspondiente.

Históricamente esta figura ha existido a nivel constitucional, primero en el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, se determinó que correspondería el derecho de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo, luego en el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 se dispuso que la iniciativa de leyes correspondería además a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. Posteriormente las constituciones de 1857 y

²⁴ Sitio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/ReformaJudicial1/ParaSaberMas/ForosTematicosReflexion/VIII/II.b.viii.5.pdf>, fecha de consulta 11 de Agosto de 2011.

1917 dejaron a la Corte sin la potestad de iniciar leyes, incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.²⁵

En México actualmente la facultad de iniciativa de leyes solo compete al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, omitiendo otorgar dicha facultad al Poder Judicial de la Federación, lo que se traduce en una posible desventaja para éste para poder modificar las normas que regulan sus propias funciones y los mecanismos que versan sobre el control constitucional que, además, son únicamente de su competencia, como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad; algunos doctrinarios señalan esto como una desventaja pues dicen, se atenta contra la división de poderes, sin embargo la opinión que se contrapone es que de alguna manera el hecho de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar leyes puede llevarnos a normas que permitan que los Jueces, Magistrados y Ministros conozcan de los mecanismos ya mencionados iniciados en contra de actos que ellos mismos hubiesen llevado a cabo.

No está de más recordar al lector que el **Juicio de Amparo** resuelve los conflictos que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que dañen la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, o por leyes o actos de estos últimos que invadan la esfera de competencia federal. Las **controversias constitucionales** sirven para declarar la invalidez absoluta de una norma general; y finalmente a través de las **acciones de inconstitucionalidad** se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, por una parte y la Constitución Federal por otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.²⁶

²⁵ Pérez Noriega, Fernando, Ramírez León, Lucero (Coordinadores), *“La reforma política vista desde la investigación legislativa”*, Primera Edición, México, Senado de la República, 2010, página 245.

²⁶ Ídem, pag. 258

En virtud de lo anterior, dejo una pregunta para que el lector la tome a consideración, ¿es conveniente otorgar una facultad más dentro de la esfera jurídico-constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

En consecuencia, al consistir el espíritu de la norma en la posibilidad de mejorar la normatividad en la materia de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y otras, es claro que el tema de la legalidad está presente, sin embargo no incide propiamente en el carácter electoral que esta tesis persigue y por tanto no será desarrollado.

🇲🇽 INICIATIVA PREFERENTE DEL PRESIDENTE Y REFERÉNDUM PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES.

“Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, dos iniciativas preferentes que deberán dictaminarse y votarse por el Congreso antes de que concluya dicho período.

En caso de que el congreso no dictamine y vote en cualquier sentido sobre la iniciativa, ésta se consideraría aprobada. Las iniciativas de reforma constitucional presentadas bajo este procedimiento sería sometidas en caso de no existir decisión por el Congreso, a un referéndum para que los ciudadanos decidan sobre su eventual aprobación.”

En este punto de la reforma, responde a una realidad notoria que impera desde hace mucho tiempo ya en el Congreso; es decir, iniciativas de ley que tardan meses o años en ser discutidas y votadas por las cámaras, algunas de ellas son encajonadas y no vuelven a ver la luz.

La presente propuesta busca promover la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en función de habilitar la consecución de objetivos

prioritarios para el país. Por tanto se propone que el Ejecutivo pueda presentar 2 iniciativas al inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso que por su carácter de “preferente” deberán ser aprobadas o rechazadas en dicho periodo y, en caso de no realizarse dicho procedimiento la consecuencia jurídica sería una afirmativa ficta, en la que se consideraría aprobada la reforma en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal. Así las cosas, si la cámara de origen desechara la iniciativa propuesta, no habría necesidad alguna de obtener un dictamen ni votación por parte de la cámara revisora. Pero, si la cámara de origen aprobara la iniciativa, la revisora deberá dictaminar y votar la minuta respectiva.

Ahora bien, se plantea además una excepción para dicha afirmativa ficta, es decir, las reformas de carácter constitucional en las que no se haya realizado pronunciamiento dentro del periodo señalado para tal efecto, no podrán entrar en vigor sin antes haber pasado por un proceso de referéndum, mismo que será celebrado por el Instituto Federal Electoral previa solicitud del Presidente de la República dentro de los diez días posteriores al término del periodo correspondiente.

Es conveniente recordar al lector que en sentido estricto la definición de **referéndum**²⁷ proviene del latín *referéndum*, *referre*, y es un procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular las leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo; en un sentido más amplio el referéndum consiste en un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho todos los gobernados conforme a la legislación de cada país. Divide al poder Legislativo, haciendo que este pueda compartirse entre ciudadanos y legisladores, es decir, su carácter no sustituye a las instituciones legislativas sino que las complementa.

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura; México, Porrúa, 1998, página 581.

Ahora bien, conforme a la reforma serán consideradas como aprobadas aquellas iniciativas de carácter constitucional en las que haya votado por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y además deberá haber obtenido el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional. Quedando excluidas de este procedimiento las propuestas que tengan que ver con las materias fiscal, presupuestal, de seguridad nacional, de organización, funcionamiento, disciplina de la Fuerza Armada y electoral.

La propuesta pretende crear una figura denominada como "proceso legislativo preferente", la cual consiste en delimitar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada por el Ejecutivo, a partir del señalamiento de plazos específicos que agilicen la discusión y votación correspondientes; sin embargo, es importante acotar que el carácter de preferente no limita ni obliga al Congreso a modificar las propuestas que bajo este régimen se le presenten en sentido alguno, sino únicamente se trata de una cuestión de temporalidad, en razón de evitar un sedentarismo legislativo.

Una virtud en este mecanismo, es la de impulsar la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por las instancias parlamentarias o legislativas²⁸; sin embargo, es dentro de esta característica que también encontramos un punto en contra, en el que hay que tener cuidado al tratar con estos "dispositivos" de la democracia, pues de hacer uso de los mismos como método único y no complementario y sin los controles necesarios, se

²⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, emitido el catorce de abril de dos mil once por la Cámara de Senadores.

corre el riesgo de evitar la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento

Una pregunta frecuente que realizan los doctrinarios a esta propuesta, es ¿si no implica una subordinación del Poder Legislativo Frente al Poder Ejecutivo? y la respuesta certera que da la Cámara de Senadores es NO, toda vez que constituye solamente un espacio preferencial para las propuestas del Presidente dentro de la agenda legislativa sobre los asuntos de importancia nacional.

Podemos observar que la pauta se repite, esto significa, que la repercusión a las instituciones electorales únicamente afecta la instancia última de éste proceso, es decir, la realización de elecciones con el fin de dotar de legitimidad una reforma constitucional, su naturaleza electoral es posterior a la política, en la que se busca legislar de manera preferente las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal.

VETO PARCIAL DE LEYES Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Consistente en *“Facultar al Ejecutivo Federal para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos de Ley Aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación”.*

Las implicaciones de este punto en la reforma radican en establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Antes de continuar con el desarrollo de este capítulo, es importante recordar que el Congreso dentro de su función legislativa tiene la responsabilidad directa de crear leyes, sin embargo el ejecutivo tiene una

participación indirecta en esta creación a través de declaraciones acerca de los propósitos, voluntad política y trascendencia de las iniciativas de ley que le presentan.

Lo anterior se traduce en que al final del proceso legislativo, encontramos dos etapas que resultan primordiales antes del nacimiento jurídico de una ley o decreto la etapa de **sanción**, el **derecho de veto sobre la ley** que faculta al presidente a observar en todo o en parte las propuestas previamente aprobadas por el Congreso y la etapa de **promulgación y publicación**.

Para dejar más claro en qué consisten estas etapas y derecho, el criterio es el siguiente:

Etapas de Sanción: Etapa legislativa en la que una vez que un proyecto es aprobado por las cámaras es enviado al Ejecutivo para que éste de considerarlo pertinente pueda ejercer su derecho de veto. Sí lo ejerce, el proyecto se devolverá a la cámara de origen para su discusión y posteriormente se remitirá nuevamente a la cámara revisora; en el caso de que el Ejecutivo no ejerza el veto dentro de los treinta días naturales a que lo recibe, cuenta entonces con diez días naturales para promulgar y publicar la referida norma.

Derecho de veto sobre la Ley: Cuando un proyecto de ley no cuenta con la aceptación del Ejecutivo, entonces éste se encuentra facultado, por una sola ocasión, para interponer un veto cuyo efecto es suspender la promulgación del mismo y no publicarlo, así como para reenviarlo al Congreso con el objeto de que sea discutido de nueva cuenta, tomando en consideración las observaciones contenidas en el veto.²⁹

²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura; México, Porrúa, 1998, página 581.

Etapa de promulgación y publicación: Una vez superada la etapa de sanción, y en caso de que el Presidente no haya hecho valer su derecho de veto sobre la ley se entiende que el Ejecutivo ha autenticado la existencia y regularidad de la norma y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.³⁰

No está de sobra señalar que una vez pasadas estas etapas, la norma nace jurídicamente para todos una vez que esta inicia su vigencia conforme a lo establecido en los artículos transitorios de la misma o con su simple publicación.

Actualmente, el artículo 72 Constitucional permite al ejecutivo hacer observaciones en las leyes que le sean turnadas por el congreso previas a su promulgación; si estas son superadas (es decir, son confirmadas por dos terceras partes del total de votos emitidos en la cámara revisora y en la de origen) el proyecto de ley se devolverá al ejecutivo para su promulgación inmediata. Sin embargo, si éstas no son superadas por aquellas, entonces el ejecutivo se encuentra impedido jurídicamente para publicar dichas leyes. Bajo este tenor, la reforma plantea una modificación sustancial, es decir, concede al ejecutivo la facultad para devolver a la cámara de origen las observaciones hechas a efecto de que éstas sean superadas y al mismo tiempo publicar los artículos, párrafos o contenido que sí fueron aprobados por éste.

Ahora bien, toda vez que la Constitución no es precisamente clara en lo que respecta a si el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación pueden o no ser observados por el ejecutivo, tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos criterios relativos a la interpretación del artículo 72 Constitucional,

³⁰ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

resulta aplicable a lo anterior la siguiente tesis³¹:

“DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LIMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO. El derecho de veto consiste en la **facultad** conferida al titular del Poder **Ejecutivo** para realizar libremente **observaciones** a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al **Ejecutivo** para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que **el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto**, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder **Ejecutivo** para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.” (énfasis añadido)

³¹ Tesis aislada número 1a. LXXXVII/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 851, Tomo XXIX, Mayo de 2009, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

La iniciativa propone establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales o, en su caso, vetar totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

Para la superación del veto se requerirá de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados³². Concretamente, en el caso de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación o la Ley de Ingresos fuesen vetados en su totalidad por el Ejecutivo y dicho veto no fuese superado por la mayoría correspondiente o bien si no se hubiere realizado la votación respectiva en un plazo de diez días hábiles, continuará en vigor el Presupuesto de Egresos de la Federación o la Ley de Ingresos de la Federación vigentes, hasta en tanto no se expida el nuevo presupuesto. En caso de que para el último día de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido el nuevo Presupuesto, se consideraría prorrogada la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor por el resto del año. La reforma propuesta contempla la posibilidad de que se realicen los ajustes necesarios al presupuesto en términos de lo que determine la ley secundaria.³³

Es de resaltar que si bien, históricamente nunca ha habido un caso tan extremo en el que el presupuesto de egresos no entre en vigor por alguna razón, lo cierto es que para salvaguardar la seguridad jurídica y política del Estado es necesario que la Constitución cuente con un mecanismo que prevea dicha circunstancia.

Como podemos observar, en este caso al igual que en las propuestas anteriores, sus contenidos e intenciones no puede reputarse jurídicos, sino políticos, pues no encuentran su sustento en motivos necesariamente de

³² Artículo 74, fracción IV, primer y segundo párrafos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve.

derecho, sino de oportunidad, respecto de intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, primero bajo argumentos y razones políticas, y luego intentando sujetarse a un método jurídico.

f) TEMAS JURÍDICOS

Ahora bien, a continuación procederé a explicar las razones en las que se refutan como iniciativas de reforma con carácter predominantemente electoral las señaladas previamente. Durante este punto del capítulo únicamente se vierten los argumentos para la separación realizada entre temas de carácter político y de carácter jurídico; sin embargo el estudio del contenido de las mismas y del impacto que estas tienen sobre las instituciones electorales, será materia del capítulo tercero de la presente tesis.

✚ REDUCCIÓN DE LEGISLADORES FEDERALES EN LO QUE RESPECTA A LA PROPORCIONALIDAD QUE EXISTE ENTRE LOS QUE SON ELEGIDOS POR MAYORÍA RELATIVA, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y PRIMERA MINORÍA.

Se refuta electoral, en virtud de que la reducción de legisladores impacta necesariamente en el procedimiento electoral ya existente; es decir, esta propuesta modifica en esencia y en sustancia el método jurídico para repartir los escaños entre legisladores elegidos por mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría; hacerla formar parte de la reforma tiene implicaciones que van más allá de una simple reducción, sino también de una modificación a la cartografía electoral y a los recursos necesarios para su realización y el aumento de habitantes que son representados por un mismo legislador.

✚ SEGUNDA VUELTA ELECTORAL.

Al igual que la propuesta anterior, la iniciativa de reforma para la realización de una segunda vuelta electoral en caso de ser impugnada la primera es un tema que impacta a las Instituciones que organizan elecciones y a las votaciones mismas, además es una figura que históricamente no ha existido dentro de la democracia mexicana, por lo que también repercutiría a los ciudadanos en la forma de pensar que tienen respecto al voto que emiten, por lo tanto se observa que su naturaleza primera es jurídica, y a *posteriori* política.

AUMENTO DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE VOTACIÓN PARA QUE UN PARTIDO MANTENGA SU REGISTRO.

Ahora bien, por lo que respecta al aumento en el requisito del porcentaje de votación que permite a un partido político conservar su registro como tal, puede ser que el lector considere que su idiosincrasia es primordialmente política, sin embargo la autora considera lo contrario, en virtud de que es una condición establecida previamente por las leyes y una necesidad cuyo cambio encuentra su fundamento en razones legales y de democracia electoral.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.

Finalmente, pero no por ello menos importante, tenemos como iniciativa la candidatura de personajes independientes a cargos de elección popular, pues la habilitación de esta figura como jurídica tendría un impacto profundo en el régimen electoral actual, lo anterior es así en razón de que es una forma de representación que no es reconocida actualmente por la ley, aunado a que la adición de esta figura a la Constitución pisa terrenos sensibles, tales como la fiscalización de los recursos a los que tienen derecho los partidos políticos y que, por ende, a los que también tendrían derecho los candidatos denominados independientes; así como sobre la asignación de espacios en los medios de comunicación y, al igual que en el

punto de reforma anterior, respecto de la cantidad de votos o simpatizantes que requerirían dichos contendientes para ser reconocidos como figuras a participar en elecciones sin respaldo de partido político alguno.

En razón de lo anterior, la admisión de la figura jurídica de candidaturas independientes tiene un alto impacto en el sistema legal electoral actual y por lo tanto es importante estudiarlo como un fenómeno que afecta a las instituciones que ejercen la función electoral en México.

CAPÍTULO TERCERO “IMPLICACIONES DE LOS TEMAS JURÍDICOS”

Tal y como fue señalado en el capítulo anterior, durante el tercer y cuarto capítulos de esta tesis se procederá finalmente al estudio del impacto que las iniciativas de reforma cuyo carácter es predominantemente jurídico tendrían sobre las máximas instituciones electorales en nuestro país, como lo son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral en el ámbito de sus atribuciones, así como el impacto relativo a los ciudadanos en su pensar y actuar respecto de la democracia y su ejercicio en nuestro país.

Para lo anterior, la autora tomó en consideración, además de textos y artículos académicos, lo relativo a documentación histórica, pues como fue puntualizado en el primer capítulo de este trabajo monográfico, la circunstancia en la que se desenvuelve actualmente la democracia mexicana no es repentino, sino que encuentra su respaldo en poco más de doscientos años de historia, tiempo que sería irresponsable no tomar en consideración para la realización de esta tesis; así como también, a manera de ser precisos en el sentir de la sociedad respecto de estos temas (y no caer en la parcialidad de la opinión de la autora) una serie de encuestas realizadas a ciudadanos elegidos al azar.

Ahora bien, para clarificar como afectan los cambios de una reforma a las dos máximas autoridades en materia electoral en nuestro país es necesario primero hacer un reconocimiento de las atribuciones otorgadas a cada una de ellas por la legislación vigente.

INSTITUCIÓN	LEY	ATRIBUCIONES/FINES
N		

<u>INSTITUTO</u> <u>FEDERAL</u> <u>ELECTORAL</u>	Artículo 104 COFIPE	✓ Responsable del ejercicio de la función estatal de organizar elecciones.
	Artículo 105 COFIPE	<p>Contribuye al desarrollo de la vida democrática.</p> <p>Integra el Registro Federal de Electores.</p> <p>Preserva el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.</p> <p>Asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigila el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p>Garantiza la celebración periódica de elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo.</p> <p>Vela por la autenticidad y efectividad del sufragio.</p> <p>Promueve el voto y difunde la cultura democrática.</p> <p>Funge como autoridad <u>única</u> para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.</p>

		<u>NATURALEZA:</u> Organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
<u>TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN</u>	Artículo 99 CPEUM	<u>NATURALEZA:</u> Es la máxima autoridad en la materia electoral y órgano especializado del poder judicial de la federación.
	Artículo 186 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Le corresponde conocer de: Impugnaciones en elecciones federales de diputados, senadores y presidente, en actos y resoluciones del IFE que violen normas constitucionales o legales. Actos y resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas que puedan afectar el proceso o resultado final de las elecciones. Actos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos. Conflictos y diferencias laborales entre los trabajadores y el IFE o el TEPJF. Resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.

Tal y como podemos observar, las atribuciones encomendadas a cada Institución son distintas en su naturaleza, pues el Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar todo lo relativo al sustrato democrático de nuestro país, es decir, sus funciones van más allá de

únicamente celebrar elecciones, también tiene confiada la labor de difundir la cultura democrática en nuestro país (a través de la promoción del voto y de los derechos político-electorales de la ciudadanía), así como integrar y manejar el Registro Federal Electoral (obra no menor que implica entre otras cuestiones la constante revisión y actualización del padrón electoral conforme a las estadísticas proporcionadas por el INEGI, la expedición de listas nominales y credenciales para votar con fotografía, proponer divisiones territoriales relativas a los distritos electorales y las circunscripciones plurinominales, actualización de la cartografía nacional, etc.).

En atención a lo anterior podemos decir que el trabajo del Instituto Federal Electoral es multifacético y engloba asuntos que van desde la tarea constitucional (jurídica) de llevar a cabo elecciones libres hasta cuestiones de carácter administrativo.

Por su parte, al formar parte de las Instituciones encargadas de ejercer el Poder Judicial de la Federación, el actuar del Tribunal Electoral se circunscribe a cuestiones de carácter jurídico, dentro de las que podemos destacar que funge como el órgano especializado para conocer de posibles violaciones y dirimir las controversias y conflictos en la materia; es decir, su quehacer lo restringe a ser un órgano jurisdiccional.

Entonces la diferencia primordial entre estos dos órganos es que el primero (IFE) atiende labores de carácter administrativo y el segundo (TEPJF) de carácter jurisdiccional.

Es por eso, que para entender una reforma política debe atenderse a las posibles consecuencias de su impacto en las instituciones electorales, pues a pesar de que éstas tienen un carácter diferente, lo cierto es que se complementan y se relacionan en una especie de sistema de pesos y

contrapesos que debe ser por lo menos deseable³⁴, en el que el exceso o defecto en ejercicio del poder por parte del Instituto Federal Electoral podrá ser impugnado y sometido a juicio por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quién dentro del ámbito de sus atribuciones se verá obligado a salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.

Por otro lado, es imperativo señalar que el **Instituto Federal Electoral** está integrado por los siguientes órganos centrales³⁵:

- **El Consejo General;**
- **La Presidencia del Consejo General;**
- **La Junta General Ejecutiva;**
- **La Secretaría Ejecutiva; y**
- **La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.**

Mientras que, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, está conformado por una Sala Superior (integrada por siete magistrados electorales que duran en el encargo 9 años)³⁶ cuya sede se encuentra en el Distrito Federal; Presidente del Tribunal Electoral (quien dura en el encargo durante 4 años)³⁷; cinco Salas Regionales (integradas por tres magistrados electorales cada una) cuya sede será en las cabeceras designadas para tal efecto³⁸ -actualmente dichas cabeceras se encuentran en Distrito Federal, Toluca, Jalapa, Guadalajara y Monterrey-.

Una vez asentadas las directrices tomadas para realizar esta tesis y las diferencias fundamentales entre las dos máximas instituciones electorales, podemos seguir adelante con la exposición de este capítulo.

³⁴ Larrañaga, Pablo, *"Mesura, Razonabilidad y Racionalidad en la Administración de Justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEPJF"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2679/9.pdf>, fecha de consulta 31 de Enero de 2012.

³⁵ Artículo 108, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁶ Artículo 187, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁷ Artículo 190, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁸ Artículo 192, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

a) LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES FEDERALES, POR CUANTO HACE A LA MODIFICACIÓN EN LA PROPORCIÓN DE LEGISLADORES ELECTOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y PRIMERA MINORÍA.

Históricamente la Constitución Social y Política de 1917 ha sufrido diversas modificaciones relativas al número de legisladores que conforman el Congreso de la Unión, lo anterior en función a lo que se consideraba necesario para cubrir las necesidades de una población en constante crecimiento, es destacable que, hasta antes de señalar un número fijo de legisladores, las reformas constitucionales de 1928, 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 fijaban a los legisladores según la cantidad de habitantes existentes; con la llegada de la reforma de 1977 se estableció un número fijo de legisladores en cámara baja y fue en 1986 que se aumentó el número de Diputados elegidos por representación proporcional de 100 a 200.

Actualmente la legislación de nuestro país contempla un Congreso de la Unión formado por dos cámaras; la Cámara de Diputados, que conforme a lo establecido por el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se compone de 500 Diputados, trescientos de ellos elegidos por el **principio de mayoría relativa** y los doscientos Diputados restantes se eligen por el **principio de representación proporcional**; por su parte la Cámara de Senadores se compone de 128 de ellos, 64 elegidos por mayoría relativa (dos por cada entidad federativa), 32 por **primera minoría** (uno por entidad federativa) y los 32 restantes por representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.³⁹

³⁹ Artículos 52, 53, 54, 56 y 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar las diferencias existentes entre estos principios de manera que el lector tenga una visión práctica de lo que estamos hablando:

- **Mayoría Relativa:** Consiste en que el candidato o asunto sometido a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada uno de sus oponentes o cuestiones que se votan a la vez.⁴⁰ La nación se divide en distritos electorales geográficamente definidos dentro los cuales se presentan diversos candidatos y el votante elige el candidato para representar este distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos, es designado el representante (o diputado) del distrito electoral.⁴¹

- **Representación Proporcional:** Consiste en la distribución de curules o escaños entre los partidos políticos participantes, de acuerdo con el número de votos obtenido por cada uno de ellos.⁴² El propósito de la representación proporcional es reflejar la diversidad social en el parlamento en proporción con su fuerza medida en votos, para compensar la pérdida de curules derivada del sistema de mayoría.⁴³

- **Primera Minoría:** Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría, se le asignará a la fórmula del partido que haya ocupado el segundo lugar en la votación, de la entidad respectiva.

⁴⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura; México, Porrúa, 1998, página 437.

⁴¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Escrutinio_uninominal_mayoritario, fecha de consulta 1 de febrero de 2012.

⁴² Berlín Valenzuela, Francisco, Op. Cit. Página 260

⁴³ Rendón Corona, Armando, *“Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados”*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, fecha de consulta 6 de febrero de 2012.

Las características que diferencian estos dos sistemas son que en la mayoría relativa el triunfador se queda con el curul, la elección del votante es limitada a una alternativa por que se proponen candidatos individuales y no personas; mientras que para la representación proporcional el triunfo es compartido y se requiere de un porcentaje mínimo para acceder al escaño, el voto no es concentrado pues el ciudadano tiene más opciones para escoger y cada partido político propone listas propias.

Como ya fue señalado en párrafos anteriores, éste esquema es resultado de una serie de reformas electorales entre las que destacan la de 1977, en la que el número de distritos uninominales en el país aumentó de 196 a 300, con la ampliación correspondiente en el número de escaños en la Cámara, que se seguirían eligiendo por mayoría relativa. La reforma estableció un modelo electoral segmentado, al establecer el principio de representación proporcional como vía de acceso a esa Cámara, en convivencia con el principio de mayoría relativa; y la de 1996 que sustentó las bases para nuestro sistema electoral actual.

Es en virtud de lo anterior que podemos inferir los tres principios básicos utilizados para la elección de legisladores federales son los siguientes⁴⁴:

PRINCIPIOS DE ELECCIÓN	TIPO DE LEGISLADOR	
	DIPUTADO	SENADOR
Mayoría Relativa	X	X
Representación Proporcional	X	X
Primera Minoría		X

⁴⁴ Gamboa Montejano, Claudia, "Reducción en el número de Legisladores Federales", Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>, fecha de consulta 31 de enero de 2012.

Ahora bien, dentro de los argumentos vertidos por el Presidente de la República para sustentar esta iniciativa, en la parte que interesa expresan lo siguiente:

“Garantizar la gobernabilidad de nuestra democracia y dar cauce institucional a las problemáticas, constituyen hoy en día nuestra prioridad principal. La capacidad de alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una necesidad apremiante. La capacidad de tomar decisiones y de construir acuerdos a partir del diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Congreso, son una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía demanda.”⁴⁵

La iniciativa planteada pretende reducir la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, para quedar de la siguiente manera: la cámara baja se integraría de 400 diputados federales, 240 de ellos serían elegidos por mayoría relativa y 160 por representación proporcional; lo anterior sin afectar la proporcionalidad existente entre unos y otros, es decir se mantiene el 60% de uninominales y 40% de plurinominales⁴⁶; por su lado la cámara alta se constituiría de únicamente 96 senadurías, correspondientes a tres por cada una de las entidades federativas, lo que en términos simples implica la desaparición de Senadores electos por los principios de primera minoría y de representación proporcional, en este caso se modifica la cantidad y la integración de dicha cámara.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, tendrán derecho a una curul aquellos candidatos bajo el sistema de representación proporcional que

⁴⁵ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve, página 11.

⁴⁶ Duque Roquero, Roberto, “IFE y Reforma Política”, Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional de Derecho Electoral y Democracia, México, 2010.

obtengan el 4% de la votación total emitida, lo que va directamente de la mano con otra de las reformas propuestas, relativa al aumento del porcentaje de votación para que un partido político mantenga su registro (misma que estudiaremos más adelante), y para la Cámara de Senadores, las senadurías serían electas de forma directa en cada una de las entidades federativas. El mecanismo en este caso sería el siguiente: cada partido presenta una lista con tres fórmulas, en las boletas electorales se presentan dichas listas y los votantes pueden emitir únicamente un voto a favor de las fórmulas (no de las listas). La suma de los votos obtenidos por cada fórmula conformará la votación de cada partido por entidad.

Ahora, el método de repartición de escaños en el caso de los senadores se dividiría en dos etapas:

1) Asignación de escaños por cada veinticinco por ciento más uno que cada partido obtenga en una determinada entidad federativa.

2) Los escaños no asignados se reparten entre los partidos que tengan mayor número de votos pero sin tomar en consideración la cuota de “*veinticinco más uno*” utilizada en el párrafo anterior.

Dentro de las razones que son frecuentemente señaladas para soportar la iniciativa anterior se encuentran que el número actual de legisladores federales (628 en su totalidad) es quizás muy alto y por ello es complejo llegar a verdaderos acuerdos o estos se retrasan demasiado y, además, el costo económico que conlleva para el país el pago de la manutención de un legislador (que incluye dietas, prestaciones, gastos de representación, asesoría, etc.), asimismo se cuestiona el verdadero poder de la representatividad en el caso de los legisladores vía plurinominal.⁴⁷

⁴⁷ Gamboa Montejano, Claudia, Op. Cit. Página 49

Al respecto he encontrado una cuestión curiosa, en la repartición de escaños vía representación proporcional, los ciudadanos no votan precisamente por personas, sino por partido político, pues en las boletas electorales no se señalan (por una economía que se presume procesal y sencillez para el votante) las treinta y dos fórmulas de las que se componen las listas presentadas por los partidos políticos para tal efecto, y en el caso de la reforma política, el ciudadano cuenta con la posibilidad de elegir por candidato y no por partido político, lo que a mi consideración es un punto positivo de esta iniciativa respecto de la representatividad y la pluralidad política, pues su voto no se verá basado únicamente en el conocimiento previo que la persona tiene del partido, sino que también podrá identificar al candidato en tanto a lo que propuesta política, experiencia en diversos cargos y forma de trabajo se refiere; es decir, el ciudadano votante tiene más elementos para emitir un sufragio informado.

Pues bien, una vez asentados los antecedentes históricos de esta propuesta y señaladas las pretensiones de la misma es hora de entrar al estudio del impacto que tendría (en caso de ser aprobada), en las Instituciones electorales en nuestro país.

i. IMPLICACIONES PARA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

En lo que respecta al Instituto Federal Electoral, una reducción en el número de legisladores federales implicaría la adaptación de los métodos y fórmulas existentes para hacer el cálculo de las asignaciones correspondientes⁴⁸, en pocas palabras, una modificación a la ingeniería electoral actual.

⁴⁸ Duque Roquero, Roberto, "IFE y Reforma Política", Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional de Derecho Electoral y Democracia, México, 2010.

Respecto de las atribuciones otorgadas al **Consejo General del Instituto Federal Electoral** por el artículo 118, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que al efecto ordena:

“Artículo 118

1. *El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:*

(...)

j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos;(…)(énfasis añadido)

Una modificación en este caso, no tendría mayor impacto para el Consejo General, puesto que como ya hemos leído su atribución se limita a la aprobación de los lineamientos y proyectos propuestos por la Junta General Ejecutiva.

*“II) **Aprobar** el calendario integral del procesos electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el modelo de la credencial para votar con fotografía, **el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;**(…)(énfasis añadido)*

Igual que en el caso anterior, esta atribución no se vería afectada en mayor medida por la iniciativa, por que se trata únicamente de la aprobación de la documentación electoral establecida por la Junta Federal Ejecutiva.

*“o) **Registrar las candidaturas** a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las **de senadores por el principio de representación***

proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;(...)”(Énfasis añadido)

Por lo que hace a esta tarea, el impacto llevaría necesariamente a modificar este inciso de la ley, puesto que como ya se señaló en párrafos anteriores los Senadores electos por el principio de representación proporcional desaparecen en virtud de la Reforma Constitucional; y además el cambio a nivel administrativo en dicho registro, mismo que a consideración de la autora no debe ser de mayor trascendencia para el Instituto.

“q) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias.(...)”

Respecto de este inciso, nos encontramos en terrenos similares a los del párrafo anterior, primero la necesaria modificación a la ley secundaria, luego el cambio administrativo que específicamente para el caso que nos ocupa vuelve más sencilla la tarea de efectuar un cómputo menos (el de Senadores electos por representación proporcional).

Tal y como podemos observar, en el caso del Consejo General el impacto de esta propuesta en sus funciones y atribuciones no tiene mayor relevancia, modificaciones simples a nivel administrativo que no deberían requerir de mayores recursos económicos y humanos.

Veamos ahora respecto de las atribuciones de la **Presidencia del Consejo General y del Secretario del Consejo General** cual es el impacto de esta iniciativa. Conforme al artículo 119 del ordenamiento en cita se establece que:

“Artículo 119

1. *Corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:*

(...)

*j) **Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de** candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos **a senadores y diputados por el principio de representación proporcional** y someterlas al Consejo General para su registro;(…)” (Énfasis añadido)*

Pues bien, una vez más nos encontramos con una legislación secundaria que deberá ser modificada con el único propósito de eliminar del contenido de la norma a los Senadores registrados bajo el principio de representación proporcional, pues como se ha venido repitiendo, éstos desaparecen en virtud de la reforma.

De lo anterior se desprende que el único impacto para la Presidencia del Consejo General del IFE es eliminar trabajo, al ya no tener que registrar candidatos a senadurías electas bajo el principio señalado; en palabras simples, el impacto es prácticamente nulo.

Y para el Secretario del Consejo General el artículo 120 de la citada ley establece en la parte que interesa, lo siguiente:

“Artículo 120

1. *Corresponde al secretario del Consejo General:*

l) Integrar los expedientes con las actas de cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General;” (énfasis añadido)

El impacto a la ley secundaria en este caso no implica una modificación, sino una derogación de este inciso, pues la actividad que encomienda al Secretario se refiere únicamente a los Senadores por representación proporcional, y si estos desaparecen, la norma no se puede llevar a cabo materialmente y por lo tanto también debe desaparecer.

Por su parte, a la **Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral** le corresponden las siguientes atribuciones por mandato expreso del artículo 121 del multicitado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 122

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

(...)

b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;

c) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;

d) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;

o) Las demás que le encomienden este Código, el Consejo General o su presidente.”(énfasis añadido)

Es aquí donde encontramos la punta del iceberg en un cambio que repercutiría radicalmente la función del Instituto Federal Electoral; pero

antes, es importante señalar que la Junta General Ejecutiva está integrada por el secretario ejecutivo, por los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración⁴⁹; por lo que hace al **Registro Federal de Electores**, es el área del IFE encargada de integrar, actualizar y depurar el Padrón Electoral, proporcionar la Lista Nominal de Electores, expedir a los ciudadanos la Credencial Para Votar con Fotografía, **mantener actualizada la Cartografía Electoral para la ubicación geoelectoral del ciudadano** y, por último realizar el seguimiento a la operación de los órganos de vigilancia, en los que participan las representaciones de los partidos políticos⁵⁰

Por lo tanto, la disminución de Diputados electos por mayoría relativa de 300 a 240, implica –de entrada- una redistribución del país y consecuentemente el replanteamiento de la geografía y cartografía electorales; actividad que concierne al Registro Federal de Electores.

El Instituto Federal Electoral realizó la última redistribución en el país entre 2004 y 2005 (antes de la Jornada Electoral de 2006), es decir, llevó a cabo a la modificación de límites de los distritos electorales federales.

Para llevar a cabo este proceso de redistribución el Instituto tuvo primero que definir la metodología y los criterios para la redistribución y determinar los insumos a utilizar en el proyecto, generar escenarios para su discusión, seleccionar el software necesario para el análisis territorial y de equilibrio poblacional, la revisión de la situación de las colindancias municipales, la elaboración de mapas temáticos con los resultados del Censo General de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y

⁴⁹ Artículo 121, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵⁰ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Direccion_Ejecutiva_del_Registro_Federal_de_Electores/, fecha de consulta 2 de Febrero de 2012.

Geografía (INEGI) correspondiente a los años 1990 y 2000, así como del Censo de Población 1995.⁵¹

Los trabajos de redistribución iniciaron con la instalación del denominado “Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”. Este comité, dependiente del Consejo General del IFE, conformado por especialistas en actuaría, antropología, demografía, estadística, investigación de operaciones y matemáticas. La función de este Comité fue asesorar, dar seguimiento y evaluar el desarrollo de los trabajos de redistribución.

Además la nueva Distritación implicó un cambio de carácter administrativo, toda vez que el Instituto Federal Electoral cuenta con una oficina de atención ciudadana en cada distrito, los ajustes se tradujeron en cambios de sede de algunas juntas distritales y consecuentemente de domicilios de los servidores públicos que ahí laboraban.⁵²

Como podemos observar, un cambio de estas magnitudes repercute necesariamente en los recursos económicos, materiales y humanos del Instituto Federal Electoral; pues la modificación en el modelo matemático utilizado para el proceso de redistribución requiere de Ingeniería Electoral especializada y tiempo para desarrollarla; además, hay que tomar en consideración que habría que dotar al Instituto de los recursos extraordinarios necesarios para realizar esta tarea, pues es menester indicar que cuando se trata de una redistribución, el “Gerrymandering” también conocido como *salamandrismo electoral*⁵³ es una posibilidad latente en

⁵¹ Informe de Gestión del Instituto Federal Electoral 2003 – 2007, http://www.ife.org.mx/docs/Internet/IFE_Home/AVISOS_NOTICIAS/2007/anexos_pdf/InformeGestionIFE-2003%20-2007.pdf, página 8, fecha de consulta 2 de febrero de 2012.

⁵² Op. Cit. Página 16.

⁵³ Término de ciencia política referido a una manipulación de las circunscripciones electorales de un territorio, uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales. Es, por tanto, una técnica destinada a quebrar la imparcialidad de

todos los sistemas electorales del mundo, por lo que el uso de sistemas cibernéticos adecuados y expertos que los manejen para evitarlo nunca es fácil ni barato.

Con relación a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral que los artículos 123 y 125 del COFIPE establecen lo siguiente:

“Artículo 123

1. El secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

(...)

Artículo 125

1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

*i) **Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto** conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;*

*j) **Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas**, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;*

*k) **Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;**” (énfasis añadido).*

En este caso estamos haciendo frente al cambio en los recursos humanos manejados por el Instituto, el impacto en la estructura burocrática del IFE, desde la ubicación de las nuevas sedes de cada Junta Ejecutiva, un recorte necesario al personal que ahí labora, una redefinición en el catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral; además de que el inevitable aumento en el número de casillas instaladas por distrito atrae

un sistema electoral determinado. En términos técnicos, el porcentaje de escaños de un distrito no coincide con el porcentaje de población del mismo, lo que da lugar a que algunos distritos estén sobrerrepresentados y otros subrepresentados.

también un aumento en la carga de trabajo para las nuevas juntas (que serían menos y con menos personal).⁵⁴

De ser aprobada esta iniciativa es importante puntualizar que la estructura de este Instituto estaría siendo afectada de manera importante y reforzarla sería no solo prudente sino estrictamente necesario.

Finalmente la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, es un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas, principalmente⁵⁵ por lo que las atribuciones establecidas por el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos no se ven afectadas por esta iniciativa de reforma constitucional.

Esta propuesta aparentaba –al principio- no ser demasiado agresiva con las formas adoptadas en el sistema electoral actual; sin embargo, ya hemos visto a pesar de sus implicaciones no son en cantidad relevantes, en calidad trascienden a muchos puntos que deben ser cuidadosamente estudiados por los legisladores.

ii. IMPLICACIONES PARA TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Antes de iniciar el desarrollo de este tema, es necesario señalar la definición de **justicia electoral**:

“Es una función del Estado a través de la cual se dirimen y solucionan conflictos surgidos con anterioridad, durante o posteriormente a las

⁵⁴ Duque Roquero, Roberto, Op. Cit. Página 8.

⁵⁵ Artículo 5°, Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

*elecciones, con relación a la renovación de los integrantes de los poderes públicos, como son los poderes legislativo y ejecutivo federal y locales. La justicia electoral es el referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos”.*⁵⁶

En el caso de México, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con el paso de los años la demanda de justicia electoral a nivel federal se ha incrementado considerablemente pues es mediante ésta que se procura dar certeza a la contienda, para que los ciudadanos tengan la confianza de que los órganos de gobierno integrados por personas electas popularmente, son dirigidos por quienes realmente fueron elegidos por los votantes⁵⁷.

Mientras el país avanza democráticamente se ha demostrado que los ciudadanos y partidos políticos eligen a las Instituciones jurisdiccionales para resolver sus conflictos, este crecimiento en la actividad jurisdiccional ha implicado al Tribunal Electoral para resolver y fijar criterios respecto de temas novedosos, como lo son la reducción de legisladores; es aquí (sin afán de precipitarnos) que se encuentra el primer impacto de la reforma, la función de integrar las normas existentes con aquellas que se suscitan con motivo del juego democrático por medio de criterios novedosos en la jurisprudencia, es quizás uno de los impactos más importantes para esta institución.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, está conformado por (que a partir de ahora será citado como TEPJF) funciona de forma permanente con una Sala Superior y cinco Salas Regionales.⁵⁸

⁵⁶ Arreola Ayala, Álvaro, *“La justicia electoral en México: breve recuento histórico.”* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, página 16.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Artículo 185, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Sala Superior del TEPJF se compone de siete magistrados electorales (que duran en el encargo nueve años improrrogables) y tiene su sede en el Distrito Federal⁵⁹.

Por lo que hace a las atribuciones de la Sala Superior del TEPJF que se ven afectadas por esta reforma, están comprendidas en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en la parte que interesa señala lo siguiente:

“Artículo 189.- *La Sala Superior tendrá competencia para:*

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

(...)

b) Los recursos de reconsideración *a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;”(énfasis añadido)*

El recurso de reconsideración es un medio de impugnación establecido a favor de los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, cuya finalidad es la de controvertir sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales al resolver juicios de inconformidad y la asignación de diputados y senadores electos vía representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE.⁶⁰

⁵⁹ Artículo 187, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁰ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Recurso de Reconsideración”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/rec.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

Visto lo anterior es claro que en este caso la reforma impacta al Tribunal, por una simple razón, al disminuir el número de diputados que integran la cámara baja y al desaparecer los senadores de representación proporcional, evidentemente habrá una lucha mayor para obtener escaños por parte de los partidos políticos, lo que necesariamente se traducirá en, por ejemplo, más impugnaciones para resolver sobre la **inelegibilidad de candidatos**⁶¹ y por lo tanto más carga de trabajo para la Sala Superior, sobre todo en los primeros años que procedan a la reforma.

“c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral;(...)”

La naturaleza del recurso de apelación es la de ser un medio de impugnación establecido a favor de los sujetos legitimados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para impugnar la constitucionalidad, legalidad y validez de los actos o resoluciones emitidos por los órganos del IFE, a fin de obtener su revocación, anulación o modificación, una vez demostrada su inconstitucionalidad o su ilegalidad.⁶²

Ahora, como facultad exclusiva para la Sala Superior respecto del recurso de apelación se encuentra la de resolver sobre los actos y resoluciones del Consejero Presidente, Consejo General, de la Junta General Ejecutiva y de la Contraloría General del IFE, así como las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

⁶¹ Los requisitos de elegibilidad para candidatos se encuentran establecidos en el artículo 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7 y 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶² Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Recurso de Apelación”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/rap.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

“e) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales. En los dos últimos casos la Sala Superior admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa;(énfasis añadido)”

El juicio para la protección de los derechos político-electorales es un medio de impugnación en materia electoral, a través del cual los ciudadanos pueden solicitar la protección de sus derechos político-electorales, así como de todos aquellos derechos fundamentales estrechamente vinculados con éstos.⁶³

Los conflictos internos en los partidos políticos respecto de la selección de sus candidatos a cargos de elección popular serán un tema recurrente en los juicios de protección a los derechos político-electorales de los ciudadanos, pues como hemos venido señalando, por lo menos en el período de adaptación de los ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales habrá más impugnaciones derivadas de la estrecha competencia que nacerá con motivo de la reducción en la repartición de cargos legislativos.

⁶³Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

Asimismo, en este caso nuevamente nos encontramos en terrenos de la modificación a la ley secundaria, al tener que eliminar el concepto de senadores de representación proporcional del texto de la norma.

“f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales” (énfasis añadido)

Como vimos anteriormente en el apartado de implicaciones para el Instituto Federal Electoral, una de las consecuencias de la aplicación de esta reforma es la modificación a la ley secundaria para la desaparición de la figura de senadores electos por representación proporcional y una redistribución completa del país, misma que trae aparejada una serie de actos y procedimientos que serán -muchos de ellos- materia común para hacer uso de los medios de impugnación correspondientes, lo que se verá reflejado necesariamente como una carga de trabajo mayor para la Superior. Aquí vemos un claro ejemplo de lo anterior, una parte de la redistribución afectará las sedes del IFE y al disminuir el número de Distritos también desaparecerán 60 Juntas Distritales, así que de no reubicar al personal que labora en dichas juntas los conflictos laborales entre trabajadores del IFE y éste se dispararan, haciendo necesarios más recursos humanos como económicos para la resolución de estas impugnaciones.

“IV.- Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;” (énfasis añadido)

La emisión de jurisprudencia que supere la anterior y que otorgue criterios para la resolución de las controversias suscitadas con motivo

precisamente de la reducción de legisladores, será una cuestión primordial para esta iniciativa.

Mientras que para las **Salas Regionales**, el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Tribunal Electoral se conforma por cinco de éstas, mismas que se integran por tres magistrados electorales y su sede estará en la ciudad designada como cabecera de cada circunscripción plurinominal; actualmente dichas cabeceras están establecidas en Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Xalapa, Veracruz; Toluca, Estado de México y Distrito Federal.

Las atribuciones otorgadas a las Salas Regionales por el artículo 195 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ven afectadas de manera similar a las de la Sala Superior, pues dentro de estas se encuentran las de resolver los medios de impugnación relativos a recursos de apelación, juicios de inconformidad, juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano; por lo que como podemos observar, las salas regionales también se afectarán por un aumento considerable en el flujo de trabajo.

Como conclusión a este apartado podemos destacar la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aumentaría de manera considerable, pues dentro del ámbito de sus atribuciones tendría que actualizar y establecer criterios de los cuales echar mano para resolver diversos conflictos; posteriormente y sobre todo en los primeros años de instauración de esta reforma, el número de impugnaciones aumentaría, pues es natural que al disminuir la fuente de trabajo de los legisladores, la competencia aumente y, por ende, la cantidad de ciudadanos y partidos políticos solicitando a éste órgano jurisdiccional a efecto de resolver posibles irregularidades que se presenten en las elecciones para renovar al Congreso de la Unión.

iii. **IMPLICACIONES SOCIALES.**

No obstante el impacto que hemos venido estudiando sobre las instituciones electorales, es necesario también tomar en consideración el aspecto humano, pues es este el que fundamenta y sostiene al sistema democrático, sin pueblo no hay democracia, sin votantes no hay voto, sin voto no hay democracia. Por lo tanto este apartado tiene como finalidad describir las posturas que se erigen frente a esta propuesta de reforma, como las asimila la sociedad, que opinan al respecto y como afectan a la misma según los estudiosos del tema.

Como ya estudiamos en el apartado de implicaciones para el Instituto Federal Electoral, la disminución en el número de legisladores federales involucra una reducción en el número de distritos electorales, lo que conlleva entonces a que cada Diputado electo vía mayoría relativa tendría a su cargo un número mayor de ciudadanos.

Conforme al artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales corresponde al resultado de dividir el total de la población total del país entre 300. Los habitantes que actualmente corresponden a cada distrito electoral son 344,211.29, lo anterior tomando en consideración que el II Censo de Población y Vivienda 2005 realizado por el INEGI se contaron 103, 263,388 habitantes⁶⁴.

De ser aprobada esta reforma, el censo a tomar en consideración sería el realizado en el año 2010, cuyo resultado arrojó que en México somos

⁶⁴ Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv05_pt, fecha de consulta 3 de Febrero de 2012.

112,336,538 habitantes⁶⁵; este número dividido entre los 240 distritos que se pretenden, da como resultado 468,068.90 habitantes por cada distrito electoral uninominal; en consecuencia, cada diputado electo por mayoría relativa estaría representando un aproximado de 123,857.61 mexicanos más. Lo que nos lleva a hacer la pregunta obligada ¿qué tan bueno es esto?, es decir, si la naturaleza de esta reforma es la de aumentar el nivel de representatividad actual, al aumentar el número de ciudadanos representado por un solo legislador, ¿se estaría cumpliendo con esta necesidad?.

Se dice que el número actual de diputados federales que hay en nuestro país, en atención a la densidad poblacional, resulta sumamente elevada en comparación con otras naciones de nuestro continente. Tenemos el ejemplo de países como Estados Unidos de América, en el que su población es igual a dos veces y media la de México, la Cámara de Representantes se conforma por 435 miembros⁶⁶, por su parte Brasil supera el número de diputados que hay en México con 513, sin embargo el número de pobladores es 80% mayor al nuestro .⁶⁷

En opinión de la autora, reducir el número de representantes reduce también la proximidad entre estos y los gobernados; es decir, actualmente nos encontramos en una realidad cruda, la gente desconoce cuestiones básicas como que es un delito que se les pida la credencial para votar a cambio de dádivas y, por ende, también desconoce el Distrito electoral en el que vive, quienes son los diputados y senadores que le corresponden y se entera de la renovación de estos únicamente cuando se celebran elecciones.

⁶⁵ Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt, fecha de consulta 3 de Febrero de 2012.

⁶⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_de_Representantes_de_los_Estados_Unidos, fecha de consulta 4 de Febrero de 2012.

⁶⁷ Zamora Gutiérrez, Arturo (Diputado), *“Exposición de motivos en la Reducción de Legisladores”*, 22 de Febrero de 2011, http://www.arturozamora.com/index.php/trabajolegislativo/index.php?option=com_content&view=article&id=212:iniciativa-22&catid=88:projects&Itemid=593, fecha de consulta 4 de Febrero de 2012.

El problema con la representatividad no se trata de cantidad, sino de calidad, vivimos sumidos en una democracia donde los ciudadanos se involucran con el gobierno solo cuando este hace algo que les afecta de manera negativa, de lo contrario no formulan peticiones, no exigen rendición de cuentas, no preguntan, no se acercan y esto tristemente no es culpa solamente de los ciudadanos, sino que la falta de atención a necesidades primarias (alimentación o trabajo) no les permite tener tiempo para ocuparse de esta clase de asuntos (cuando debería ser lo contrario).

Por supuesto, esto es bien aprovechado por los partidos políticos y sus legisladores, y lo anterior lo voy a demostrar con el siguiente ejemplo: En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, realizado el 14 de abril de 2011 en la Cámara de Senadores, en la parte que interesa se señala lo siguiente:

“Respecto de las iniciativas que proponen instaurar la segunda vuelta en la elección presidencial y reducir el número de legisladores y/o reformar las actuales fórmulas de acceso a las cámaras, estas comisiones dictaminadoras dejan establecida la ausencia de un acuerdo que permitiese obtener la mayoría calificada de votos, en el Pleno del Senado, para cualquiera de ellas, o para una solución alternativa. Por lo tanto, deciden no aprobar reforma alguna al respecto, por lo que las respectivas iniciativas se consideran dictaminadas en sentido negativo, para que concluya el trámite respectivo. Corresponderá a futuras legislaturas seguir analizando el tema y en su caso dictaminar sobre nuevas propuestas.” (énfasis añadido)

Como podemos ver, para la actual legislatura no es fácil tratar este tema, y no solo eso, sino que delega la tarea de su estudio y dictamen a las futuras

legislaturas, esto responde –entre muchas otras cosas- a que la reducción de legisladores implica una considerable disminución de los recursos otorgados a los partidos políticos y menos posibilidades para obtener un escaño; en pocas palabras, esta situación no es para sorprendernos, pues se atiende al principio de que no es sencillo para los representantes auto disminuir su posible fuente de trabajo. No es óbice a lo anterior señalar que en el dictamen a discusión realizado por la Cámara de Senadores el 27 de Abril de 2011, mismo que fue turnado en esa misma fecha a la Cámara de Diputados en su carácter de cámara revisora no contiene nada respecto a la reducción de legisladores.

Pero ¿qué es lo que opina la gente sobre la reducción de legisladores?, en un estudio realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados en octubre de 2006, se obtuvo como resultado que el 59% de los mexicanos cree que el número legisladores debe disminuir, el 26% considera que debe mantenerse, una minoría de 6% considera que de debe aumentar y finalmente el 9% no respondió.⁶⁸

Ahora bien, del 59% de la gente entrevistada que opinó que el número de legisladores debe disminuir, se obtuvieron cuatro argumentos principales:⁶⁹

- 47% opinó que es sumamente costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores.
- 19% manifestó que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo “cuando son muchos”
- 15% señaló que al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo”

⁶⁸ *Reforma Electoral: Reelección y Segunda Vuelta*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, en: Los ciudadanos dicen..., Dirección de Estudios de Opinión Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Número 4, Noviembre de 2006.

⁶⁹ Idem.

- El 15% restante considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos”

Como podemos ver, las demandas de la población sobre la disminución de legisladores federales obedecen en mayor medida a la desconfianza en el trabajo legislativo, (ya sea por que el ciudadano no se siente representado, por que se considera que es muy difícil llegar a acuerdos o que es costosa la manutención de un congreso con 628 legisladores) y la creciente necesidad de reducir el costo de las tareas gubernamentales, mismas que en dos mil diez ascendieron a la cantidad de nueve mil quinientos millones de pesos⁷⁰; sin embargo, tal y como he venido exponiendo, reducir el número de legisladores aleja al ciudadano de su representante y por lo tanto la primicia de la representatividad no se actualiza.

Lo anterior respalda la opinión de la autora de que el problema de la representatividad en las cámaras no es cuestión de cantidad sino de calidad, los legisladores están obligados a representar de forma adecuada a los ciudadanos que votaron por ellos (y a los que no también); una reforma política debe ser la última a medida a tomar cuando la solución no llega previamente por medios ordinarios, es decir, a consideración nuestra primero deben adoptarse medidas para capacitar a los legisladores incluso de forma académica, como enseñándoles principios de técnica legislativa, metodología jurídica, etc., y finalmente de no resultar todo lo anterior optar por una reducción en el número de integrantes del Congreso de la Unión.

b. SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

La figura de la segunda vuelta electoral nace en el siglo XIX, apareciendo por primera vez en 1852 en Francia con la instauración del

⁷⁰ Casar Pérez, María Amparo. *“¿Cómo y cuánto gasta la cámara de diputados?”*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, página 6.

Segundo Imperio de Napoleón III y se retoma posteriormente con gran fuerza en la V República a través de la Constitución de 1958. Hablamos entonces de una figura de nivel electoral y constitucional de origen francés.⁷¹

La segunda vuelta electoral, también es conocida como “*Ballotage*”, palabra francesa derivada del italiano “*Ballota*” que significa “*bola pequeña o bolilla para votar que se introducía en una caja o urna en votación secreta*”⁷².

El concepto que utilizaremos para *ballotage* se refiere al mecanismo electoral a través del cual se “*obtiene una mayoría absoluta entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral*”⁷³. Esto ofrece parámetros más desarrollados que el de la mayoría relativa, en razón de darle mayor certeza al sufragio emitido⁷⁴, pues es declarado electo el que obtenga más votos en la segunda vuelta.

El *ballotage* tiene diversas modalidades; es decir, cada país que lo ha adoptado le ha añadido particularidades (porcentaje de votación, número de candidatos, etc.), no obstante el caso de Latinoamérica es el que mas se acerca al modelo propuesto por el presidente de la república.

⁷¹ De Andrea Sánchez, Francisco José, “*ESTUDIO COMPARADO TEÓRICO-PRÁCTICO Y LEGISLATIVO SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL: EL CASO DE MÉXICO*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/el/el7.htm>, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

⁷² Hernández Reyes, Angélica. “*Segunda Vuelta Electoral*”, documento en línea www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../segunda%20vuelta.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

⁷³ De Andrea Sánchez, Francisco José. Op. Cit.

⁷⁴ Gamboa Montejano, Claudia (Investigadora Parlamentaria), “*Segunda Vuelta Electoral*”, México, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007, página 8.

En América Latina ya son varios los países que han implementado el sistema de segunda vuelta electoral, como lo son Argentina, Bolivia, Brasil y Chile⁷⁵.

Por lo que respecta a nuestro país, el ballottage ha sido incluido a nivel constitucional en dos ocasiones, la primera fue en la Constitución de Cádiz de 1812 y era aplicable al territorio Español del cual México formaba parte, luego en la Constitución Federal de 1824 se estableció un sistema de segunda vuelta electoral en las votaciones relativas a la elección de presidente y vicepresidente⁷⁶; posteriormente esta figura ya no fue incluida dentro de la legislación constitucional; no obstante, ha habido muchas iniciativas de reforma que la han planteado (con particularidades propias) sin éxito alguno.

Asimismo, tenemos el caso de San Luis Potosí que reformó la Constitución de la entidad en 1996, modificando las normas electorales mediante la inclusión de la segunda vuelta electoral relativa a las elecciones para la renovación de ayuntamientos y se concibió a ésta como “*una forma de confirmar el mandato inequívoco del pueblo*”⁷⁷, cabe señalar que esta medida se eliminó en el año 2005.

Actualmente, conforme al artículo 81 de la Carta Magna gana las elecciones para Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, aquel candidato que obtenga una mayoría relativa, es decir, aquel que gane más votos. El actual presidente Felipe Calderón Hinojosa en la iniciativa presentada a la Cámara de Senadores señala que este mecanismo es útil

⁷⁵ Gamboa Montejano, Op. Cit. Página 30.

⁷⁶ Marcos Delgado, Georgina Yolanda, “*Consideraciones acerca de los beneficios Segunda Vuelta Electoral*”, <http://www.fldm.edu.mx/documentos/revista5/articulo03.pdf>, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

⁷⁷ Idem.

cuando se trata de elegir únicamente entre dos plataformas, no así cuando hay una diversidad de alternativas, como es el caso de México.

La iniciativa propone a la segunda vuelta electoral como mecanismo para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este mecanismo tendrá cabida en aquellas contiendas en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral. Es decir, **se propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes obtenga más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación.**⁷⁸

Se plantea también una modificación a los calendarios electorales, por lo que hace a la primera vuelta para elegir presidente esta deberá realizarse el primer domingo de julio, mientras que la que se realiza para escoger representantes del Congreso se realizará el segundo domingo de agosto, de manera conjunta a la segunda vuelta presidencial –de ser necesaria-. Con la postergación de los comicios también se estaría postergando un mes la integración del Congreso de la Unión con el fin de presentar el paquete económico⁷⁹ y la revisión de la cuenta pública.

La justificación que hace el Presidente para soportar la modificación en la fecha de celebración de los comicios, es que de esta forma el electorado tendrá la oportunidad de articular su decisión tomando en cuenta la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo; es decir, que de ganar en la primera

⁷⁸ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve.

⁷⁹ Paquete Económico es el conjunto de documentos fundamentales que determinan los objetivos, directrices, instrumentos y criterios de definición de la política fiscal. Este paquete es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se integra por: Los criterios generales de política económica, Ley de Ingresos de la Federación, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación y otros relacionados con la política fiscal, como la Miscelánea Fiscal, etc.

vuelta un candidato por mayoría absoluta entonces los ciudadanos podrán decidir a que candidatos al poder legislativo otorgarles su voto, unificado o dividido. En el caso de que se tenga que realizar una segunda vuelta electoral, la mecánica de la votación se haría de la misma manera en que se hace actualmente, pero con solo dos contendientes.

Si tomamos en consideración los resultados de las elecciones para Presidente de la República en dos mil seis, tenemos que ninguno de los partidos políticos obtuvo la fuerza de una mayoría absoluta, al obtener los siguientes resultados:

Dirección del Voto						No registrados	Nulos	Total
Votación total nacional.	15,000,284	9,301,441	14,756,350	401,804	1,128,850	297,989	904,604	41,734,373.
	35.89%	22.26%	35.31%	0.96%	2.70%	0.71%	2.16%	100%

80

Un resultado tan cerrado como el que hubo en estas elecciones, provoca inconformidad social y política, por lo que la segunda vuelta electoral puede ser incluso sana para disipar posibles dudas sobre el sentido de los resultados; lo contrario sucedió con las elecciones para presidente realizadas en 2000, en las que el Partido Acción Nacional obtuvo una mayoría absoluta con el 53.93%⁸¹ del total de la votación nacional emitida, lo que dejó una mayor certidumbre para los votantes.

⁸⁰ Cómputos Distritales de las Elecciones para Presidente de la República 2006, <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

⁸¹ Cómputos Distritales de las Elecciones para Presidente de la República 2000, http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp_test/reportes/centrales/Presidente.html, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

La instauración de la segunda vuelta electoral, luce como una buena idea al comparar resultados tan diferentes en dos elecciones realizadas en un periodo relativamente corto como lo son seis años.

Entre las ventajas y desventajas que los doctrinarios señalan respecto de la segunda vuelta electoral encontramos las siguientes:

✓ **VENTAJAS**

Los argumentos que se alzan a favor de la segunda vuelta electoral señalan la maximización de la legitimidad del cargo electo, éste es uno de los argumentos más fuertes que sustentan la figura del ballottage; sobre todo, por que es importante que quien ejerza el poder ejecutivo sea elegido por una verdadera mayoría, en función a generar una mayor estabilidad política; en el caso de nuestro país tenemos el caso de las elecciones para Presidente de la República realizadas en 2006, en las que una diferencia de .58% del total de votación nacional entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, creó un descontento político, mediático y social, que incluso llevó a este último a solicitar al Instituto Federal Electoral un nuevo conteo de todos los votos de cada casilla instalada; por lo tanto podemos decir también que la segunda vuelta electoral evita los conflictos post electorales, pues deja un escaso o nulo margen de duda en el electorado.

Otra de las ventajas de esta figura es que le permite al ciudadano reorientar el sentido de su voto, haciendo que este se encuentre más atento a lo que sucede en su entorno político; además del fortalecimiento del sistema de partidos políticos, pues estos tendrán la difícil –muy difícil- tarea de convencer a los ciudadanos que hayan votado por alguna de las opciones descartadas en primera vuelta, de votar por ellos en segunda vuelta, lo que generará flexibilidad en las ideologías políticas de los partidos al buscar un consenso para las mayorías.

✓ **DESVENTAJAS**

El Instituto de Investigaciones Jurídicas señala entre las desventajas del establecimiento de la segunda ronda de elecciones de Presidente de la República que ésta figura promueve el oportunismo, pues los partidos en el afán de obtener fuerza electoral crearán coaliciones partidistas sin coherencia ideológica, lo que puede generar conflictos en la forma de gobierno de los candidatos que resulten ganadores; además de que el costo de dos vueltas electorales implica más recursos y por lo tanto se vuelve un sistema más caro para los contribuyentes.

Otros autores señalan como desventaja que el hecho de no encontrar a su candidato en las opciones de segunda vuelta provoca desánimo entre los votantes, lo que puede generar descontento traducido en abstencionismo.⁸²

Una vez comprendidas las particularidades de la segunda vuelta electoral, podemos pasar al estudio del impacto que tiene esta figura en las máximas instituciones electorales en nuestro país.

i. IMPLICACIONES PARA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

De entrada, y por razones evidentes el Instituto Federal Electoral deberá estar preparado para realizar dos vueltas electorales, de manera que los recursos materiales y humanos para la instalación de casillas deberán duplicarse en caso necesario; objetos como las mamparas y urnas podrán ser reutilizados, no así las listas nominales, boletas electorales y actas de escrutinio.

Lo anterior es un impacto para el Consejo General del IFE respecto de la atribución establecida en el inciso II), del artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que al efecto señala

⁸² Hernández Reyes, Angélica. Op. Cit.

“II) Aprobar el calendario integral del procesos electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;”

No obstante creemos que este impacto solo atraerá un ligero aumento en la carga de trabajo para el Consejo General, en virtud de tratarse de la aprobación de la documentación electoral -más no de su planeación y diseño-, tarea que le corresponde a la Junta General Ejecutiva.

*“m) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como **determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;**” (énfasis añadido)*

De lo anterior podemos destacar uno de los impactos más importantes que tiene la implantación de la segunda vuelta electoral. El Consejo General es el encargado de determinar los topes en gastos de precampaña y campaña, por lo tanto, de adoptarse esta medida, será su tarea determinar si los recursos otorgados a los partidos políticos por concepto de campaña⁸³ (la precampaña no aplica) deberán permanecer o aumentar en caso de ser necesaria una segunda vuelta electoral, pues es una consecuencia lógica que los dos contendientes en el ballotage tengan que hacer una nueva labor de convencimiento con el electorado que en primera vuelta no votó por ellos.

Por otro lado, respecto del Presidente y Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral no encontramos una afectación trascendental

⁸³ Volantes, panfletos, carteles, espectaculares, salarios de las personas involucradas en la campaña, pago de servicios profesionales, etc. Artículo 229 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

en el ámbito de sus atribuciones, pues estas son principalmente administrativas a nivel interno del mismo instituto, por lo que esta parte no será desarrollada.

Ahora bien, por lo que hace a la Junta General Ejecutiva del IFE, encontramos que el impacto no recae directamente en las atribuciones otorgadas por el artículo 122 del citado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino en las de algunas de sus Direcciones Ejecutivas

“Artículo 122

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

(...)

c) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;

f) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;(...)”

La Junta General Ejecutiva cuenta con una Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, a la que le compete entre otras tareas, la elaboración de los formatos de documentación electoral, proveer lo necesario para la repartición a nivel nacional de dicha documentación, recabar los documentos e integrar los expedientes para que el Consejo General elabore los cómputos que le corresponde realizar⁸⁴.

En virtud de lo anterior, podemos decir que el ballotage trae aparejadas una serie de consecuencias para el IFE por conducto de su Dirección Ejecutiva de Organización electoral, dentro de las cuales podemos destacar que: 1) será tarea de dicha Dirección Ejecutiva hacer el diseño de toda la

⁸⁴ Artículo 130, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

documentación electoral ordinaria y además, de un diseño previo de las boletas electorales que se utilizarán en los segundos comicios, tendrá –de ser el caso- también a su cargo el trabajo de repartir toda la documentación electoral nuevamente, cuestión que no debe tomarse a la ligera, pues implica un gasto doble en materia de traslado de la paquetería electoral aprobada; y 2) tendrá la responsabilidad de recabar por segunda ocasión todos los documentos necesarios provenientes de las juntas distritales para formar los expedientes que permitan que el Consejo General realice el cómputo de Presidente de la República.

Así las cosas, encontramos que la carga de trabajo y la necesidad de más recursos humanos y económicos se duplican en virtud de esta iniciativa. Como ya hemos señalado algunos materiales podrán ser reutilizados en aras de la segunda vuelta, sin embargo es la elaboración y manejo de aquellos que no son reutilizables a lo que el legislador debe darle la debida importancia.

Por su parte, otra de las Direcciones Generales Ejecutivas del IFE es la de Capacitación Electoral y Educación Cívica y ésta tiene las siguientes atribuciones otorgadas por el artículo 132 del COFIPE:

“Artículo 132

1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;***
- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;***
- c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;***
- d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;***

- e) Llevar a cabo las acciones necesarias para **exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente Código**, en particular las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto, **a que lo hagan**;
- f) Asistir a las sesiones de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica sólo con derecho de voz;
- g) Acordar con el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia; y
- h) Las demás que le confiera este Código.” (énfasis añadido)

Tal y como podemos ver, los ciudadanos son capacitados por esta Dirección Ejecutiva, con el fin de que puedan cumplir su función de ser autoridades electorales el día de la elección.

En el caso de la segunda vuelta deberá repensarse la estrategia para la capacitación de dichos ciudadanos, lo más lógico y prudente sería que los mismos funcionarios de casilla en primera vuelta lo sean durante la segunda elección, no obstante, esto implica un aumento en las obligaciones de los mexicanos seleccionados que deberán dedicarle a la democracia dos domingos y no uno, como sucede actualmente. Lo anterior nos guía a un problema derivado de la misma actitud de la sociedad hacia las elecciones, generalmente lo que hace una persona cuando recibe el citatorio para ser funcionario de casilla, es negarse a hacerlo, argumentando que sus labores no se lo permiten, que no tiene el tiempo suficiente o simplemente que no tiene interés; por lo que de ser aprobada esta reforma el legislador deberá pensar seriamente modificar la constitución y la ley secundaria de manera que se garantice la obligatoriedad de realizar tan importante función, e incluso una sanción administrativa en caso de incumplimiento.

Esta afirmación puede parecer severa, sin embargo no podemos olvidar que en México el voto es una actividad que hace las veces de derecho y obligación; sin embargo, por lo que hace a esta última no existe realmente una consecuencia jurídica para su omisión y los mexicanos socialmente

estamos acostumbrados a alzar la voz en *pro* de nuestros derechos y a no cumplir con las obligaciones que nos corresponden.

Ahora bien, al dotarse de más recursos al Instituto Federal Electoral a efecto de que pueda realizar las actividades que han sido descritas en párrafos anteriores, es importante que señalemos a manera de propuesta que de no haber necesidad de realizarse la segunda vuelta de elecciones, los recursos destinados a esta se reintegren a la Federación, esto para propiciar la transparencia y que dichos recursos tengan el fin que realmente deben tener.

Pues bien, ahora veremos las atribuciones del Secretario Ejecutivo que se ven afectadas en virtud de la presente iniciativa, mismas que son establecidas por el artículo 125 del COFIPE:

“Artículo 125

1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

(...)

e) Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo;(…)

k) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;”

En este caso, al ser afectadas las atribuciones de los demás órganos centrales y de ciertas Direcciones Ejecutivas del Instituto Federal Electoral es claro que el Secretario Ejecutivo del instituto deberá adaptar la orientación y coordinación de las actividades de todos ellos conforme a los nuevos lineamientos y necesidades que se presenten en virtud de la segunda vuelta electoral.

“j) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 291 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;(…)” (énfasis añadido)

El mecanismo al que se refiere este inciso de la ley es mejor conocido como **PREP** (Programa de Resultados Electorales Preliminares) cuya característica es la de ser un sistema que provee los resultados preliminares de las elecciones federales, a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos⁸⁵. Permite dar a conocer, en tiempo real a través de Internet, los resultados preliminares de las elecciones la misma noche de la Jornada Electoral, con certeza y oportunidad y usando la tecnología más avanzada. El *PREP* es diseñado, planeado, organizado y aplicado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral⁸⁶, su uso en dos ocasiones en lugar de una, incidirá necesariamente en un aumento en la carga de trabajo del IFE, sólo que diferida por cinco semanas, no obstante hay que recordar que la atribución de realizar estos estudios es exclusiva del instituto y es un importante medio de información electoral que coadyuva a la transparencia, por que incluso aquellas personas físicas o morales particulares que quieran realizar encuestas de este tipo deben estarse a lo ordenado por los mecanismos científicos establecidos previamente por el Consejo General.

⁸⁵ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es_el_PREP/, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

⁸⁶ http://www.ife.org.mx/documentos/PREP/PREP2006/nw_que_es_el_prep.html, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

“ñ) Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el consejero presidente;” (énfasis añadido)

En este caso, la realización de estudios que den a conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral también se realizará dos veces, haya o no haya segunda vuelta, pues en la elección de diputados y senadores también es importante que el Instituto, los partidos políticos y la ciudadanía en general conozcan cual es el comportamiento frente a dos candidatos a nivel nacional.

“o) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;(..)”

r) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios, así como de elecciones extraordinarias, que se sujetará a la convocatoria respectiva;” (énfasis añadido)

En estos casos encontramos que el Secretario Ejecutivo deberá elaborar y preparar el presupuesto requerido por el Instituto, tomando en consideración las nuevas necesidades del Instituto Federal Electoral nacidas en virtud de la reforma; esta faena no es menor, pues la racionalización de gastos implica el replanteamiento de las actividades que desarrolla cada sector del instituto, de manera que los recursos no escaseen o excedan las verdaderas necesidades de éste.

Por su parte, la calendarización de las jornadas electorales es llevada a cabo mediante un sistema denominado CIPEF (Calendario Integral del Proceso Electoral Federal), el cual es un documento por el que se establecen de manera específica las actividades a desarrollarse durante los

procesos electorales federales que realizarán las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y los órganos desconcentrados; derivadas de los diversos ordenamientos legales aplicables. Su naturaleza es la de ser un instrumento de planeación que contiene actividades ordenadas de manera cronológica; estableciendo en cada una de ellas el órgano o área responsable, fundamento legal, fechas de ejecución, unidad de medida y órganos o áreas que autorizan.⁸⁷ Este trabajo tampoco es sencillo pues involucra la dispersión de esfuerzos organizativos que toman tiempo, dinero y personas⁸⁸.

Finalmente, podemos decir que la transparencia y la fiscalización permiten revertir procesos de corrupción, por lo que la labor titánica de fiscalizar que partidos y asociaciones políticas hagan buen uso de los recursos que le son asignados⁸⁹ tiene una importancia trascendental para el país, el IFE lleva acabo esta función mediante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuyas atribuciones las podemos encontrar designadas en el artículo 6° del Reglamento Interior de dicha unidad; por economía solo serán mencionadas aquellas que tengan relación directa con el ballotage:

“ARTÍCULO 6

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución y el Código le confieren, corresponde a la Unidad de Fiscalización:

(...)

⁸⁷http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/VII_Calendario_y_P_I_del_PEF/?jsessionid=FnW2JTyJd99TGs10QCqwGgBVvSSb9StyWcLSCMpYy4sLJWHYlyTR!-685843552!NONE, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

⁸⁸ Becerra Chávez, Pablo Javier. *“La agenda pendiente de la reforma electoral federal”*, publicación en línea <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1797/14.pdf>, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

⁸⁹ García Iñiguez, Israel. *“La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”*. Ensayo, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens13.pdf>, fecha de consulta 16 de febrero de 2012.

b) Dirigir, supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones internas, así como el despacho de los asuntos administrativos y recursos de las áreas que integran la Unidad de Fiscalización;

(...)

j) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales, a las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como a las organizaciones de observadores electorales;(...)"

Aquí vemos claramente la primera incidencia de la propuesta de ballottage para esta unidad, pues de ser necesaria una segunda vuelta electoral aumentará necesariamente la carga de trabajo para la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, independientemente de que se dote o no de más dinero a estas asociaciones; lo anterior, en virtud de que como ya fue señalado, los segundos comicios traen aparejada una continuación de las campañas de los dos contendientes restantes, que convezan a la población que no votó por ellos en primera instancia, de hacerlo en los segundos comicios.

"k) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código;"

Este inciso no lo podemos dejar de lado, por que durante las cinco semanas que dividen a una vuelta electoral de otra, el IFE deberá revisar con ahínco que los recursos utilizados por los partidos contendientes en segunda vuelta, sean totalmente lícitos, lo anterior señalado simplemente con un carácter precautorio, pues conociendo la idiosincrasia de la política mexicana, el uso de dinero ilegal para dar mayor presencia entre el electorado es una posibilidad más que latente.

“l) Proporcionar la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de la normatividad en materia de origen y aplicación de sus recursos a partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, así como organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político;”

Ahora bien, dentro de las obligaciones de la Unidad de Fiscalización encontramos este inciso en el que se contempla la orientación, asesoría y capacitación para partidos políticos, organizaciones de ciudadanos, etc., de entrada el impacto del ballotage es para la unidad de fiscalización un replanteamiento de todas estas actividades, pues al estar hablando de una reforma de carácter constitucional es claro que habrá vacilaciones y dudas sobre como respetar la ley, y es ahí donde el IFE deberá entrar a escena con el fin de conducir a los entes que participan en el juego democrático al objetivo que busca esta reforma, es decir, dar credibilidad al contendiente ganador.

“m) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de los partidos políticos, de las agrupaciones políticas nacionales, de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como los de las organizaciones de observadores electorales;

n) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales y los de gastos de campaña que presenten los partidos políticos, así como los de gastos de precampaña que presenten sus candidatos; asimismo, los informes de ingresos y gastos que presenten las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, y las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales;

z) Tramitar y desahogar las consultas en materia de transparencia relacionadas con los recursos de los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan

obtener registro como partido político, así como las organizaciones de observadores electorales;(...)"

Aquí nos encontramos en terrenos más o menos similares a los del rubro anterior, la vigilancia de los recursos, los informes de campaña presentados por los partidos políticos y el desahogo en materia de consultas de transparencia son tareas que se duplicarán al existir dos vueltas electorales, lo cual implica que el Instituto Federal Electoral deberá estar bien preparado con el dinero, los profesionistas y los mecanismos que le permitan resolver de manera oportuna dichas cargas de trabajo.

ii. IMPLICACIONES PARA TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Como vimos al estudiar el texto de la reforma propuesta por el Presidente Felipe Calderón, se plantea realizar la primera vuelta de la elección presidencial el primer domingo de julio, mientras que la de representantes del Congreso tendrá lugar el segundo domingo de agosto de manera concurrente con la segunda vuelta de la elección presidencial, con lo que también se estaría postergando la instalación del Congreso, actualmente el año legislativo se computa del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente⁹⁰, y por lo que hace a la reforma se verificaría a partir del 1° de octubre del año correspondiente, realizando los ajustes necesarios para la presentación del paquete económico respectivo y para concluir la revisión de cuenta pública.

Antes de desarrollar este tema sería bueno recordarle al lector a manera de apuntes que actualmente el proceso electoral federal está comprendido por tres etapas:

⁹⁰ Artículo segundo, numeral 2, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- **La etapa preparatoria:** Se inicia formalmente con la sesión que celebra el Consejo General del IFE la primera semana de octubre del año previo a la elección y concluye la mañana del día previsto para la jornada comicial.

- **La Jornada Electoral:** invariablemente se celebra el primer domingo de julio del año que corresponda. Se inicia a las 08:00 de la mañana y concluye con el cierre de los sitios de votación que se hayan instalado para la recepción y cómputo inicial de los votos

- **Etapa de resultados dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos:** Se inicia en el momento en que se remiten los expedientes y documentos electorales de las casillas a las oficinas distritales del IFE y concluye con el cómputo y certificación de resultados que realizan los órganos directivos del IFE⁹¹ o, en su caso, al resolverse definitivamente el último de los medios de impugnación interpuesto en contra de la elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno, y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo, con las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral⁹². En todo caso esta etapa finaliza la última semana de agosto.

Una vez que fenece el término de cuatro días para la interposición del juicio de inconformidad⁹³, cada una de las 300 juntas distritales envía a la Sala Superior el expediente del cómputo distrital correspondiente (formado con las actas de casilla, el original del acta de cómputo distrital, copia certificada del acta de sesión de cómputo y copia del informe hecho por el

⁹¹ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Informacion_Electoral/, fecha de consulta 16 de Febrero de 2012.

⁹² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *"Declaratoria de validez de la elección presidencial"*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, página 11.

⁹³ Medio de impugnación que corresponde para controvertir los resultados de las elecciones federales por error aritmético, nulidad de casillas o de elección, así como por cuestiones de inelegibilidad de candidatos.

Presidente del Consejo sobre el Desarrollo del Proceso Electoral)⁹⁴ y cualquier otra relacionada.

La Sala Superior conoce de los juicios de inconformidad y los demás medios de impugnación presentados en contra de la elección de presidente y debe resolverlos a más tardar el día 31 de agosto del año de la elección.

Una vez resueltos los medios de impugnación, la Sala Superior tiene a más tardar el día seis de septiembre del año electoral para realizar la suma de los resultados finales anotados en cada una de las 300 actas distritales y determinar con base en esto al candidato que haya obtenido una mayor cantidad de votos; asimismo deberá declarar la validez de la elección habiendo verificado previamente que esta cumplía con los requisitos legales.

Deberá también verificar que el contendiente ganador cumpla con los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 82 y 83 de la Carta Magna (ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, la residencia en el país durante todo el año previo a la elección, no ser ministro de algún culto, etc.).

Una vez dicho y hecho lo anterior la Sala Superior deberá elaborar y aprobar el dictamen que contenga la declaración de validez de las elecciones y el Presidente electo; posteriormente informará su determinación a la Cámara de Diputados a efecto de que esta sin dilación alguna publique el Bando Solemne con la declaración del Presidente electo.

En razón de esto, encontramos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene un tiempo aproximado de dos meses para resolver las impugnaciones que se presenten en las elecciones, estos median entre el primer domingo de julio y el 1° de septiembre (que es cuando se instalan las legislaturas), por lo que la idea de retrasar la

⁹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Op. Cit. Página 12.

instalación del Congreso del último domingo de agosto al 1° de octubre tiene un carácter previsorio, pues de esta manera se le concede al Tribunal un tiempo similar al que tiene actualmente para resolver los medios de impugnación que se interpongan; así las cosas, entonces tendría el Tribunal un mes para resolver impugnaciones de primera vuelta y un tiempo semejante para impugnaciones de segunda vuelta presidencial (de ser necesaria), diputados y senadores.

No obstante, una duda se hace presente en este punto específico de la reforma, ¿se deberá esperar la declaración de validez de elecciones y resultados para convocar a la segunda vuelta electoral?, por que de ser así, las cinco semanas que median entre una elección y otra no son suficientes y por lo tanto tampoco lo es el tiempo establecido entre la declaración de Presidente electo después de la segunda vuelta electoral y la instalación del Congreso. No es ánimo de la autora confundir la declaratoria de Presidente electo con el establecimiento de la nueva legislatura, sin embargo, no se puede dejar de lado que la reforma propone que de haber una segunda vuelta electoral esta se realice de manera concurrente a las elecciones de diputados y senadores, por lo que habrá –sin duda- una gran cantidad de impugnaciones que el tribunal deberá resolver y por lo tanto el tiempo que tarde la Sala Superior en resolver las impugnaciones de primera vuelta y convocar a segundas elecciones incidirá necesariamente en el día de la celebración de estas y, por ende, también en la fecha de instalación del Congreso de la Unión.

Es así que el legislador deberá tomar en consideración que el número de impugnaciones puede sobrepasar la capacidad humana del Tribunal y en razón de esto no ser suficiente el tiempo que el Presidente de la República propone, pues conforme a lo establecido en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 186, fracción II, y 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior del Tribunal conoce y

resuelve como **única instancia** las impugnaciones presentadas contra la elección de Presidente.

Asimismo, no podemos dejar a un lado que la carga de trabajo que ya tiene el Tribunal Electoral aumentará en virtud de la instauración del ballotage, toda vez que las Juntas Distritales tendrán en su caso que realizar el trabajo de integrar los expedientes relativos al cómputo distrital por segunda ocasión, la Sala Superior tendrá que resolver todas las impugnaciones de aquellas fuerzas electorales que sean descartadas para participar en la segunda vuelta y hacer dos cómputos nacionales, dos declaraciones de validez y en su caso la convocatoria para segundos comicios, además, como toda reforma legal o constitucional, el cambio trae aparejado dudas en el funcionamiento y aplicación de la norma, lo que también puede generar descontento y, por ende, más medios de impugnación interpuestos.

Además, la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aumentaría de manera considerable por lo que hace la establecimiento de criterios que sirvan para resolver –y mejorar- el sistema de ballotage que se adopte en México; pues hay que recordar que la jurisprudencia emitida por este máximo tribunal tiene el carácter de obligatorio para las salas que lo conforman, para el Instituto Federal Electoral y para todas las autoridades electorales a nivel local, ya sean administrativas o jurisdiccionales conforme al artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁹⁵

En virtud de lo anterior, podemos decir sin temor a equivocarnos que la tarea de conformar y emitir jurisprudencia en materia electoral tiene una gran importancia para el destino jurídico de la democracia mexicana, pues es

⁹⁵ Díaz Cortés, Ma. Del Carmen. *“Jurisprudencia en Derecho Electoral”*. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/jur/jur16.pdf>, fecha de consulta 16 de Febrero de 2012.

conforme a este que se irán resolviendo las impugnaciones que se presente y además se irán subsanando las posibles lagunas que presente la ley respectiva.

Como conclusión a este apartado podemos señalar que el ballottage puede ser una de las respuestas a la falta de legitimidad de los gobernantes, sin embargo, trae aparejada una serie de consecuencias que también impactan otros rubros de la Constitución, como fecha de integración del Congreso y la fecha límite para presentar el paquete económico y la revisión de la cuenta pública, por lo que la próxima legislatura que trate el tema⁹⁶ deberá estar plenamente consiente de estas afectaciones y tomarlas en consideración al redactar el texto de la reforma.

iii. IMPLICACIONES SOCIALES.

Ahora estudiaremos las implicaciones que esta reforma podría tener para los ciudadanos mexicanos, y para lo anterior nos situaremos nuevamente en la reforma de 1996, realizada a la Constitución de San Luis Potosí en México; como ya hemos señalado esta figura se instituyó con el fin de realizar una segunda ronda de elecciones, en el caso de que ninguna de las planillas contendientes a la renovación de los municipios obtuviera una mayoría absoluta en las elecciones.

Para lo anterior, se estableció que la segunda vuelta electora se llevaría a cabo salvo las siguientes excepciones: a) sí la planilla ganadora había obtenido la mayoría absoluta de votación, b) Sí la planilla ganadora había obtenido el 45% de la votación total y había una diferencia de por lo menos

⁹⁶ Hay que recordar que del el Dictamen emitido por la Cámara de Senadores el estudio de la Segunda vuelta electoral en la elección presidencial se dejó pendiente para las siguientes legislaturas, por no llegar a un consenso.

el 15% de votación respecto del segundo lugar en la contienda y c) que el segundo lugar declinara su participación en la segunda vuelta.⁹⁷

Fue en el proceso electoral de 1997 que hubo necesidad de realizar la segunda votación en 23 de los 58 municipios de la entidad⁹⁸, y aunque esta situación cumplió con el objetivo de eliminar conflictos post-electorales, lo cierto es que resulta necesario analizar las cifras arrojadas por las elecciones; respecto de los comicios de 1997 se registró una participación electoral general en el Estado de 60.95%; luego, en el año 2000 el número de electores decreció casi un 50% en la segunda vuelta y finalmente; por lo que hace al 2003 se registro una baja participación electoral en el Estado de 43.38%⁹⁹.

Lo anterior nos lleva a hacer algunas reflexiones, la primera es que la realización de una segunda vuelta electoral no implica necesariamente el incremento en el nivel de participación ciudadana en los comicios, esta afirmación se basa en que la reforma en San Luis Potosí se tradujo en el hartazgo de la gente, pues la medida tenía un costo significativo, incluso en las vueltas de ballotage de las elecciones, algunas apenas alcanzaron el 25% de participación¹⁰⁰; no obstante, y guardando las debidas proporciones entre una elección federal y una municipal, con el hecho de analizar los resultados de la aplicación esta norma en una entidad federativa no se pretende afirmar que estos serán los mismos cuando se trate de aplicar a nivel Constitucional/Federal.

⁹⁷ González Rodríguez, José de Jesús, *“La Segunda Vuelta Electoral, experiencias y escenarios”*, Documento de Trabajo número 24, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2007, página 17.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Marcos Delgado, Georgina Yolanda, Op. Cit.

¹⁰⁰ González Rodríguez, Op. Cit.

Ahora bien, del análisis del texto de reforma se desprende que únicamente podrán participar en la segunda vuelta electoral aquellos candidatos que ocupen el primer y segundo lugar en votos; lo que lleva a pensar ¿qué sucede si hay un tercer candidato en juego cuya diferencia porcentual de votos sea mínima respecto del segundo lugar?, la respuesta es sencilla, la naturaleza primera de esta reforma es la de reducir el número de candidatos a los dos que hayan obtenido el primer y segundo lugar en la contienda con el fin de decidir solamente entre éstos cual es apoyado por una verdadera mayoría, luego entonces, si se permite un tercero, incluso un cuarto o un quinto, se desvirtuaría la naturaleza de la iniciativa al dejar nuevamente en la contienda a más de dos opciones elegibles.

Por otro lado, en un estudio realizado por la Cámara de Diputados¹⁰¹, con información generada por Consulta Mitofsky a través de una encuesta nacional de vivienda en octubre de 2006, con el fin de saber si la gente respalda la instauración de la segunda vuelta electoral, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 70% de la población entrevistada señaló que el ganador de las elecciones debe ser aquel que obtenga más votos, sin importar que la diferencia sea de un solo sufragio.
- 26% opinó que cuando hay resultados cuya diferencia sea mínima entonces deberá realizarse una segunda vuelta electoral
- 4% restante no supo o no contestó.

Del análisis de estos resultados podemos destacar que es claro que la gente no respalda realmente la realización de una segunda vuelta electoral, lo que bien podría explicar el elevado abstencionismo suscitado en el caso de ballotage en San Luis Potosí.

¹⁰¹ *Reforma Electoral: Reelección y Segunda Vuelta*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, en: *Los ciudadanos dicen...*, Dirección de Estudios de Opinión Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Número 4, Noviembre de 2006.

Finalmente, un dato que impacta necesariamente a la sociedad y cuya trascendencia es importante tratar, es que a los segundos comicios electorales solo calificarán dos contendientes (aquellos con mayor fuerza política), por lo que los demás competidores presidenciales no tendrán la oportunidad de llevar a cabo campañas durante las cinco semanas que dividen a la primera vuelta de la segunda, lo que se traduce notoriamente en una innegable ventaja en la influencia que tiene los partidos que participan en ballottage respecto de los que participan en las elecciones para diputados y senadores.¹⁰²

Lo anterior es un aspecto que el legislador deberá tomar muy en serio al momento de realizar las modificaciones correspondientes a la Constitución y a las leyes secundarias, pues de no hacerlo la equidad democrática corre un serio peligro.

Como conclusión a este apartado podemos señalar que la segunda vuelta electoral es una iniciativa que puede coadyuvar a la generación de credibilidad en las Instituciones Electorales y en los candidatos a Presidente de la República; no obstante es importante señalar que de adoptarse esta iniciativa, la ley secundaria deberá tomar en consideración los mecanismos que propicien de entrada una confianza generalizada en los segundos comicios, a efecto de evitar el desinterés y por lo tanto abstencionismo de la ciudadanía; pues si en la segunda vuelta electoral solo vota la mitad de la población, es que claro entonces que el objetivo de crear mayorías no se estaría cumpliendo.

c. AUMENTO DEL UMBRAL MÍNIMO PARA QUE UN PARTIDO POLÍTICO MANTENGA SU REGISTRO.

¹⁰² Duque Roquero, Roberto. Op. Cit.

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos, por lo que antes de comenzar con el desarrollo de este capítulo, a consideración de la autora sería conveniente mencionar algunos de los antecedentes históricos de esta figura y de los partidos políticos en general a efecto de que el lector cuente con un panorama que le permita identificar esta figura en el contexto actual.

Los partidos políticos surgieron de forma primitiva durante la segunda mitad del siglo XIX, y fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se consolidaron como una forma de organización política, de comunicación entre los gobernados y gobernantes, y también de representación política de los ciudadanos¹⁰³.

El trabajo de los partidos políticos engloba diversas cuestiones, sí tomamos en consideración que surgieron como la evolución positiva de las facciones políticas –que solo estaban interesadas en el bien de sus integrantes-, entonces podemos ver que están obligados a desarrollar un proyecto político que satisfaga las necesidades de sus miembros y además las de la sociedad en general.

Asimismo los partidos deben ofrecer a la ciudadanía diagnósticos de la realidad en la que actúan y propuestas que efectivamente se pueda desarrollar; por otra parte deben abrir y conformar los canales de comunicación entre pueblo y gobierno y finalmente, pero no por ello menos importante, los partidos políticos son los protagonistas de la lucha por el poder y deben reconocerse como tal.¹⁰⁴

¹⁰³ Valdés Zurita, Leonardo. “Sistemas Electorales y de Partidos”. Cuaderno de Divulgación, México, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm, fecha de consulta: 20 de Febrero de 2012.

¹⁰⁴ Idem.

Es así, que para efectos de esta tesis utilizaremos la definición de partidos políticos dada por el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, que al efecto señala: “*Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos*”.¹⁰⁵

El actuar de los partidos políticos debe ser regulado a nivel constitucional y por leyes secundarias, su regulación debe abarcar tanto el aspecto externo (es decir el comportamiento del partido frente al Estado) y el interno (los derechos y deberes dentro del mismo partido)¹⁰⁶.

Las prácticas de cancelación de registro han sido utilizadas frecuentemente como un mecanismo para reprimir a los partidos y candidatos contrarios, por esta razón el estudio y desarrollo de normas claras para la cancelación de dicho registro tiene una importancia trascendental para la democracia de un país.

En nuestro país, los partidos políticos ha estado regulados desde el año 1917, sin embargo la figura ha sufrido diversas modificaciones entre las que destaca la reforma política de 1977, por virtud de la cual se les otorgaron equitativamente un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del voto, y se estableció además que para que un partido político pudiera conservar su registro necesitaba el 1.5% del total en alguna

¹⁰⁵ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura; México, Porrúa, 1998, página 511.

¹⁰⁶ Cárdenas Gracia, Jaime. “*Partidos Políticos y Democracia*” Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm, fecha de consulta: 20 de Febrero de 2012.

de las votaciones en que se hubiera registrado para participar¹⁰⁷, no obstante fue hasta la reforma de 1996 que se configuró el marco jurídico rector del ámbito electoral.

Actualmente la naturaleza jurídica de los partidos políticos está reglamentada por el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que son entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, siempre y cuando cumplan con las normas y requisitos para su registro legal; asimismo establece que sus fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional –como ya habíamos mencionado propuestas que representen las necesidades de la sociedad- y ser organizaciones de ciudadanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentra regulado por los artículos 22 a 103.

En México, con el registro legal ante el Instituto Federal Electoral de un partido político se le otorgan diversas prerrogativas como financiamiento público y participación en los medios de comunicación para cumplir con los fines que la Constitución le confiere.

El artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que aquellas organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, y que el término de “partido político nacional” está exclusivamente reservado para aquellos que hayan obtenido dicho registro.

Ahora bien, es en el artículo 24 del Código en cita que encontramos las normas relativas al registro de los partidos políticos:

¹⁰⁷ Gamboa Montejano, Claudia, “Regulación de los Partidos Políticos”, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-05-07.pdf>, fecha de consulta 20 de Febrero de 2012.

“Artículo 24

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios¹⁰⁸ y, en congruencia con ellos, su programa de acción¹⁰⁹ y los estatutos que normen sus actividades; y**
- b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.” (énfasis añadido)**

Por su parte, en los artículos 32 y 101 del COFIPE se encuentra señalado que al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la república le será cancelado el registro, y consecuentemente todas las prerrogativas que le son otorgadas en virtud del Código de la materia.

Es importante señalar que solamente se puede presentar la solicitud de registro como partido político ante el Instituto Federal Electoral cada seis años, en el mes de enero del año siguiente al en que se lleve acabo la

¹⁰⁸ Conforme al artículo 25 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la declaración de principios debe contener como mínimo: la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes que de ella emanen, asimismo, la obligación de rechazar cualquier pacto o acuerdo de lo una o subordine a organizaciones internacionales o partidos políticos extranjeros, asimismo no solicitar o rechazar cualquier tipo de recursos provenientes de extranjeros, ministros de culto o cualquier asociación religiosa; la obligación de conducirse por medios pacíficos y democráticos; y la obligación de promover de manera equitativa la participación política de hombre y mujeres.

¹⁰⁹ Conforme al artículo 26 del COFIPE el programa de acción contiene: los objetivos a alcanzar, proponer políticas a desarrollar y establecer la política que ejercerá para sus afiliados.

elección presidencial, esto de acuerdo a lo establecido por el artículo 28, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además aquel partido que desee obtener su registro, después de su notificación al IFE deberá llevar a cabo una asamblea en presencia de un representante del Instituto en veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales, a efecto de que este certifique el número de asistentes, que estos no pertenezcan a organizaciones gremiales, que efectivamente los nombres aportados coincidan con las listas de militantes, etc.

Así las cosas, la iniciativa del Presidente Felipe Calderón propone elevar el umbral de votos necesarios para permitir a un partido político conservar su registro del ya mencionado dos por ciento al cuatro por ciento de la votación. Esto señala, *“con el propósito de garantizar la representatividad social de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, receptoras de recursos del erario y beneficiarias de otras prerrogativas para apoyar sus actividades”*¹¹⁰.

Sin embargo, los detractores de esta iniciativa señalan que el aumento del porcentaje para conservar el registro, cierra aún más la competencia política y que mientras compitan pocos, y se parezcan tanto no mejorará la forma en la que representan a la ciudadanía.

Actualmente son únicamente siete los Partidos Políticos Nacionales que se encuentran debidamente registrados ante el Instituto Federal Electoral, a saber: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza.¹¹¹

¹¹⁰ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve.

¹¹¹ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Partidos_Policos/, fecha de consulta 21 de Febrero de 2012.



En el sistema de financiamiento que conocemos en nuestros días, establecido desde 2007 por el COFIPE, se señala que la fórmula para repartir el financiamiento público entre los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes es la siguiente:

∞ El IFE deberá multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (haciendo un corte en julio de cada año, por el 65% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal).¹¹²

∞ El resultado de esta operación es el total del financiamiento para los partidos políticos y se divide: el 30% de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, mientras que el 70% restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.¹¹³ La repartición del tiempo en radio y televisión se hace de manera similar,

Si pensamos en una elección en la que participan aproximadamente 40 millones de personas, entonces un partido requiere 800,000 votos para sobrevivir en el circuito político, desde el año de 1996, han sido doce¹¹⁴ los

¹¹² Artículo 78, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹³ Artículo 78, inciso a), fracción II, segundo y tercer párrafo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁴ Partido Cardenista, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano, Partido de Centro Democrático, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Democracia Social, Partido de la

partidos que han perdido su registro como Partido Político Nacional, por no haber obtenido el 2% de la votación requerida, el Partido de la Sociedad Nacionalista fue el más bajo en este periodo, con tan solo .27% de los votos a su favor, perdiendo su registro el 29 de agosto de 2003¹¹⁵; sin embargo, no es ánimo de la autora aparentar pesimismo respecto de la norma, pues el establecimiento de este porcentaje de votación evitó que algunas fuerzas electorales medianamente significativas quedaran fuera del espacio institucional.¹¹⁶

Pues bien, ya que hemos asentado el marco contextual de los Partidos Políticos en México, es hora de ocuparnos del impacto que esta iniciativa de reforma puede tener sobre las máximas instituciones electorales en nuestro país.

I. IMPLICACIONES PARA TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Conforme al artículo 101, fracción 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece como causa para que un Partido pierda su registro el no haber obtenido el 2% de votación en alguna de las elecciones federales de Diputados, Senadores o Presidente; en este caso el IFE cancela el registro al partido político y, de inmediato, éste pierde todos los derechos y prerrogativas que establece el COFIPE; cuando se trata del caso en concreto, es la Junta General Ejecutiva del IFE la que se encarga de hacer la declaratoria de pérdida de registro como

Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, México Posible, Partido Liberal Mexicano, Fuerza Ciudadana, Partido Socialdemócrata.

¹¹⁵ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Transparencia_Historico_sobre_perdida_de_registro_PP/?jsessionid=4cJ6PCnDRBTKct7ZxcwZLP43vkQqHdxZN1DnjWzhTt45KT8f7rh9!-605623904!546304417, fecha de consulta 28 de febrero de 2012.

¹¹⁶ Woldenberg, José. "Aumento del Umbral de Votación Nacional del 2 al 4". En revista Folios, año III, número 18, primavera-verano 2010, páginas 26 a 28.

partido político¹¹⁷, misma que debe fundarse en cómputos y declaraciones de validez hechas por el Instituto y también en las resoluciones que al respecto haya emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y deberá publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

De encontrarse en el supuesto en el que efectivamente no se cumple con el umbral mínimo de 2%, entonces la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y bienes del partido en comento¹¹⁸, y una vez que la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria de pérdida de registro legal referida, entonces el interventor emitirá un aviso de liquidación del partido político de que se trate, determinará las obligaciones laborales, fiscales y de proveedores y acreedores, determinará el monto de los recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para cumplir con las obligaciones señaladas, etc.

No obstante lo anterior, de la tesis número LVIII/2001, tercera época, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del catorce de noviembre de dos mil uno, se establece que la Junta General Ejecutiva del IFE sólo certifica la información proporcionada por los cómputos y declaraciones de validez de cada consejo del instituto, así como de los fallos del Tribunal Electoral, por lo que cuando un partido no obtiene el mínimo de votación, lo único que sucede es que se cancela su registro, pues es la consecuencia natural y lógica, por lo que se entiende que la garantía de audiencia del partido político se comprende desde el momento mismo en el registra a sus representantes ante el IFE, pues de esta manera tiene la posibilidad de participar en las distintas fases del proceso electoral y en razón de ello, está facultado para impugnar los cómputos y declaraciones de validez de las elecciones a través de los

¹¹⁷ Párrafo 1, artículo 102, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁸ Artículo 103, fracción 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

medios ordinarios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En consecuencia, no existe un medio de impugnación idóneo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para combatir la pérdida de registro de un partido político, pues el momento procesal correcto para hacer uso de los medios ordinarios de impugnación es el de cómputo y declaración de validez de las elecciones, de no hacerlo así se entiende que el partido político en cuestión, acepta la consecuencia jurídica de no haber obtenido suficientes votos que le permitan conservar su registro.

El recurso de apelación es el medio de impugnación para combatir el proceso de liquidación (con todos los actos que le corresponden); toda vez que esta declaración es emitida por un órgano central del Instituto Federal Electoral (es decir la Junta General Ejecutiva) entonces se encargará de conocer y resolver la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁹

Pues bien, como hemos visto en las iniciativas de reforma que se han desarrollado a lo largo de esta tesis, la reforma política en materia electoral trae aparejada una serie de consecuencias entre las que se destaca el aumento en la cantidad de medios de impugnación interpuestos por los ciudadanos y partidos políticos, con motivo de las nuevas reglas puestas en el juego democrático; esta reforma no es la excepción; sin embargo, al tomar en consideración el número de partidos políticos que existen actualmente (siete), podemos deducir que el total de partidos que pueden perder su registro por la causal del umbral mínimo, no podrá exceder tal número, y que por tanto, el aumento a la carga de trabajo del Tribunal Electoral es mínimo.

ii. IMPLICACIONES PARA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

¹¹⁹ Artículo 40, primer párrafo, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Conforme se ha incrementado el apoyo del Estado a los Partidos Políticos, también han aumentado los criterios y mecanismos de fiscalización de los recursos que estos reciben, en función a hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos financieros manejados por estos¹²⁰. El principio de publicidad de los gastos e ingresos de los partidos cumple una función de información para el electorado, lo que se traduce en mayor confianza en los procesos electorales.

De hecho la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la tesis de jurisprudencia S3ELJ01/2003¹²¹, en la que establece que el Instituto Federal Electoral se considera como autoridad hacendaria para efectos de la fiscalización de recursos de los partidos políticos y que, por ende, el llamado “secreto bancario” no le es aplicable, en virtud de lo cual este Instituto puede solicitar a las instituciones de crédito mediante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información que considere necesaria para realizar sus funciones fiscalizadoras.

Así las cosas nos encontramos nuevamente en terrenos del Consejo General del IFE, cuyas atribuciones están señaladas en el multicitado artículo 118 del Código de la materia:

“(…)g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de

¹²⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en México”, Publicación en línea de la Universidad de George Town, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/regulacionjuridica.pdf>, fecha de consulta 21 de Febrero de 2012.

¹²¹ Tesis de Jurisprudencia S3ELJ01/2003, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del 30 de enero de 2003, Tercera Época, cuyo rubro y texto son los siguientes: **“SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.”**

participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;”

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

k) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos d) al g) del párrafo 1 del artículo 101 y c) al g) del párrafo 9 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

(...)

m) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;(…)”

Tal y como podemos observar, las atribuciones del Consejo General no se ven afectadas en mayor medida por esta iniciativa de reforma, pues la modificación en el umbral mínimo de votación para que un partido conserve su registro como tal ante el IFE no implica necesariamente un cambio en las funciones de revisión, supervisión y fiscalización que este órgano central realiza sobre los partidos políticos.

Ahora bien, respecto del Presidente y Secretario del Consejo General del IFE, encontramos que sus atribuciones no se ven perturbadas de manera trascendental por esta iniciativa, serán necesarios algunos cambios a nivel

administrativo pero nada que preocupe a este Instituto respecto de recursos materiales o humanos.

Por otro lado, las atribuciones otorgadas a la Junta General Ejecutiva que se ven impactadas por esta reforma son las siguientes¹²²:

*“(...)d) **Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;***

*i) **Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos de los incisos d) al g) del artículo 101 de este Código, a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral;(...)”.** (énfasis añadido).*

Por lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, el artículo 122 del COFIPE no señala atribuciones específicas por lo que hace al caso en concreto de la no obtención del 2% de la votación, sin embargo el artículo 102 del Código en cita señala que es este órgano central del IFE el encargado de emitir la declaratoria correspondiente cuando se trate de los incisos a) al c) del artículo 101 (entre los que se encuentra nuestro tema), entonces podemos deducir que si en este preciso momento fuera implementada esta reforma constitucional es claro que el Instituto tendría que resolver sobre la pérdida del registro de algunos partidos. A continuación procederé a realizar un pequeño ejercicio para determinar cuales de ellos saldrían del juego democrático:

Tomando en consideración los resultados de las elecciones federales de 2009 de Diputados y Senadores para determinar si un Partido Político conservaría su registro, tenemos que en dichas elecciones los partidos que

¹²² Artículo 122, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

actualmente están registrados de forma legal obtuvieron los siguientes resultados:

Partido Político	Porcentaje de Votación obtenido elecciones 2009.
Partido Acción Nacional (PAN)	35.32%
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	36.75%
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	12.20%
Partido del Trabajo (PT)	3.57%
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	6.52%
Movimiento Ciudadano	No aplica
Nueva Alianza	3.42%

Conforme a estos resultados podemos deducir que de aumentar el umbral mínimo de votación del 2% al 4%, tomando en consideración las elecciones de 2009, perderían su registro nacional el Partido del Trabajo y Nueva Alianza, no obstante debemos tener presente que las próximas elecciones federales (para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) se llevarán a cabo en julio de 2012, por lo que basta con esperar los resultados de dichos comicios para efectuar el nuevo cálculo de los partidos que estarían en peligro de perder su registro en aras de la reforma.

Ahora bien, hay que reconocer, que si de siete partidos existentes pierden su registro dos, y de los cinco restantes tres se ya están plenamente establecidos y generalmente se llevan el 85% de la votación¹²³, entonces habrá que preguntarnos: ¿Dónde queda la pluralidad política en esta iniciativa de reforma?. En virtud de lo anterior podemos concluir que en aras de esta iniciativa hay un impacto ligero en las atribuciones de la Junta General Ejecutiva, las tareas que tiene encomendadas este órgano central deberá seguirlas realizando de la manera en que ha venido haciéndolo hasta ahora (salvo algunos pequeños cambios administrativos), sin importar cual sea el umbral de votación establecido para que un partido conserve su registro, obviamente de aumentarse este umbral habrá por consecuente lógico un aumento en las declaratorias que tenga que realizar relativas a la pérdida de registro de algunos partidos, pero creemos que es algo meramente significativo. La misma situación sucede con el Secretario Ejecutivo del Instituto, cuyas responsabilidades –encomendadas por el artículo 125 del COFIPE- tampoco se afectan.

Cabe destacar que de la interpretación del artículo 102 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la pérdida de registro de un partido político nacional solamente surtirá sus efectos hasta que la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria correspondiente.

Finalmente, respecto del último de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, es decir, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuya naturaleza y labores encomendadas podemos encontrarlas positivizadas tanto en el Código de la materia y en el Reglamento Interior de esta unidad.

La naturaleza de la citada Unidad de Fiscalización es la de ser un órgano técnico del Consejo General cuya finalidad es realizar la fiscalización

¹²³ Woldenberg, José. Op. Cit.

de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.¹²⁴ Tiene a su cargo la recepción y revisión de aquellos informes que sean presentados por los partidos políticos sobre el origen y monto de los recursos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.¹²⁵

El artículo 81 del COFIPE establece todas las atribuciones que debe llevar a cabo esta Unidad de Fiscalización, entre ellas las que más destacables, en virtud de estar relacionadas con los fines de la iniciativa de disminución del umbral de votos son:

“Artículo 81

1. *La Unidad tendrá las siguientes facultades:*

a) **Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;**

b) *Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;*

c) *Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*

d) **Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;**

e) *Revisar los informes señalados en el inciso anterior;*

¹²⁴ Artículo 5, fracción 1, Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

¹²⁵ Artículo 79, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

f) **Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria** de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

g) **Ordenar la práctica de auditorías**, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;

h) **Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos** con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

i) **Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.** Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

(...)

m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;

n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;

o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;

(...)

r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;

s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y (...)" énfasis añadido"

Este terreno es más o menos similar para el Instituto Federal Electoral, pues el impacto de esta reforma en realidad es muy limitado, lo anterior en función a que entre menos partidos políticos existan, quiere decir que habrá menos partidos que fiscalizar, por lo que las tareas de supervisión de los recursos también disminuirá significativamente, pues aunque el dinero y medios de comunicación a repartirse son en cantidad los mismos, lo cierto también es que esta autoridad electoral trabajará con menos entes fiscalizables.¹²⁶

Es importante señalar que para que el IFE pueda realizar de manera adecuada y justa los informes de pérdida de registro de un partido político, habrá que precisar en la ley si el 4% a obtener deberá ser en las tres elecciones federales (diputados, senadores y presidente) o únicamente en alguna de ellas –tal y como se interpreta la ley actual en virtud de la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹²⁷-, esto en función a determinar cual es la verdadera intención del Presidente al proponer esta reforma, pues dentro de los motivos que expone para sustentarla, señaló que se hace necesario estimular partidos políticos que tengan una verdadera capacidad de

¹²⁶ Duque Roquero, Roberto. Op. Cit.

¹²⁷ Tesis Aislada número 180, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 215, tomo VIII, Tercera Época del Apéndice (actualizado 2001), registro número 920949, cuyo rubro es **"REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PARA DETERMINAR EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN REQUERIDO PARA MANTENERLO, DEBE CONSIDERARSE A CADA TIPO DE ELECCIÓN COMO UNA UNIDAD"**

representación amplia de los intereses ciudadanos, en función a que aquellos que tengan menos peso electoral y quieran beneficiarse de las prerrogativas otorgadas por la ley tengan que conciliar sus ideologías con otros cuyas expresiones políticas sean similares; sin embargo, tal y como pudimos observar en el ejercicio realizado en párrafos anteriores, vemos que la pluralidad política disminuye considerablemente, por lo que será responsabilidad del legislador pensar y repensar en la contraposición de un sistema de partidos con muchas opciones con fuerza electoral limitada o pocas opciones con un espectro amplio de votantes, ambas circunstancias con las respectivas ventajas y desventajas que les rodean.

Por otro lado, ya hemos visto que para su funcionamiento, el Instituto Federal Electoral cuenta con Direcciones Ejecutivas, una de ellas es la **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos**, que conforme al artículo 129 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realiza dos funciones primordiales: 1) Llevar a cabo aquellas actividades relacionadas con los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales; es decir, su registro, cancelación, vigilancia, financiamiento, registro de candidaturas, fusiones, coaliciones, etc., y 2) Coadyuva en el establecimiento de los mecanismos para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión de los partidos políticos y autoridades electorales.

En general esta dirección ejecutiva se encarga de darle otorgamiento oportuno del financiamiento público que le corresponde a cada partido, registra en el Libro de los Partidos cuales son sus órganos directivos, sus representantes frente al Instituto Federal Electoral, los candidatos a puestos de elección popular, sus convenios de fusión y coaliciones, etc. y la administración del tiempo que corresponde al Estado en los medios de comunicación

Como podemos ver, a esta Dirección Ejecutiva le corresponden atribuciones que en aras de la reforma se ven afectadas, sin embargo dicha afectación es mínima, pues realmente las modificaciones que puedan hacerse a la constitución y ley secundaria no cambian la naturaleza o el alcance de las funciones de esta Dirección, pues estas se derivan de la existencia legal de un partido político, sin involucrarse realmente en el proceso de pérdida de registro.

iii. IMPLICACIONES SOCIALES.

Habiendo estudiado ya el impacto de la reforma de aumento de 2 a 4 el umbral de votación para conservar el registro como partido político, es hora de hacer un análisis sobre el impacto que esta reforma tiene sobre la sociedad y como es que los ciudadanos la perciben.

Una de las grandes virtudes del diseño de nuestro sistema electoral, es que la permanencia de los partidos políticos depende principalmente del apoyo del electorado, por lo que el desapego a la política y a las prácticas de las instituciones electorales disminuye la posibilidad de que los ciudadanos interesados en conformar partidos políticos logren su cometido.

Los partidos políticos relativamente nuevos no han obtenido porcentajes de votación más altos que los que ya estaban previamente establecidos, esto tiene una explicación muy sencilla en un sistema donde –como ya hemos mencionado- el 85% de la votación se divide entre los tres principales partidos.

Esta situación se contrapone a la creencia de que los partidos políticos nuevos surgen como parte de una respuesta a las interrogantes de la población, pues los ciudadanos no han considerado a dichas organizaciones políticas como opciones que deban permanecer en el juego político-

electoral.¹²⁸ Además de que las prerrogativas que reciben los partidos registrados son grandes estímulos para buscar el reconocimiento legal.¹²⁹

Esta idea es –de hecho– respaldada por una encuesta telefónica nacional levantada entre el 2 y 4 de febrero de 2010 por la empresa Parámetro¹³⁰, en la que se preguntó a 400 ciudadanos (por cada caso) que tan de acuerdo o en desacuerdo están con que un partido deba recibir más votos para mantener su registro y el resultado arrojado señala que el 71.8% de los ciudadanos encuestados está de acuerdo con tal determinación, mientras que el 28.2% restante se encuentra en contra.

Por su parte, la encuesta nacional de vivienda realizada posteriormente por la empresa Parametría entre el 7 y el 11 de abril de 2010 arroja resultados similares a los de la realizada por Parámetros, en la que de 1200 casos el 48% de los ciudadanos entrevistados señaló estar de acuerdo en que se eleve el número de votos necesarios para conservar el registro legal de partido, mientras que un 16% señaló estar en contra de tal determinación y el 36% se dividió entre aquellos que no estaban a favor ni en contra, otros que no sabían y quienes no contestaron.¹³¹

Del análisis de estos resultados se desprende que la población está de acuerdo con aumentar el umbral de votación para que un partido conserve su registro, sin embargo el trasfondo de esa tendencia se traduce en que los

¹²⁸ Flores Andrade, Anselmo. *“Pasado y presente de los partidos nuevos y las asociaciones políticas nacionales en el sistema electoral Mexicano”*. En *Cuestiones Constitucionales*, revista mexicana de derecho constitucional, número 12, enero-junio 2005, página 188.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Empresa Parámetro, http://www.opinamexico.org/opinion/aprobacion_reformas_politicas2010.pdf, fecha de consulta 6 de Marzo de 2012.

¹³¹ **PARAMETRÍA:** Encuesta en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 1,200. Nivel de confianza estadística: 95%. Margen de error (+/-) 2.8%. Diseño, muestreo y análisis: Parametría SA de CV. Operativo de Campo: Lumich Consultores. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el IFE. Fecha de levantamiento: del 7 al 11 de abril de 2010.

ciudadanos no desean que una parte importante del erario público se aporte para que partidos pequeños entren en la repartición de prerrogativas legales, es decir que el financiamiento que reciben los partidos políticos es percibido como muy elevado a la vista de la sociedad mexicana.

Esta propensión no es gratuita si tomamos en consideración que la cantidad a repartirse en 2006 entre todos los partidos políticos ascendió a dos mil sesenta y ocho millones de pesos¹³², monto que aumentó en las pasadas elecciones de 2009 a tres mil seiscientos treinta y dos millones de pesos exclusivamente por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos¹³³.

No obstante lo anterior, aquellos ciudadanos que señalaron estar en contra del aumento en la votación necesaria para que un partido conserve su registro, dijeron estarlo por la importancia que tiene que haya una amplia gama de opciones en la bandeja electoral, lo cual consideramos como un punto válido que no podemos dejar fuera del análisis, pues la ley debe mantener un mínimo razonable para que una opción política se mantenga viva en el mundo institucional y para que ninguna se sienta excluida¹³⁴.

Como conclusión a este apartado podemos destacar que el aumento en el umbral mínimo de votación para que un partido político conserve su registro, es un tema que debe tratarse cuidadosamente, en razón de evitar falacias democráticas que convencan al ciudadano de aceptar una norma que probablemente no le es tan benéfica, o viceversa; el legislador deberá ser cuidadoso en el momento de tratar con esta iniciativa, pues tendrá que

¹³² Figueroa Álvarez, Rosana Adriana, “Regulación del financiamiento de los Partidos Políticos en México”, en Pluralidad y Consenso, <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista2/7.pdf>, fecha de consulta 7 de marzo de 2012.

¹³³ Mena Rodríguez, Marco Antonio. “¿Cuestan demasiado las elecciones en México?. El Instituto Federal Electoral en perspectiva”, primera edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2010, página 1.

¹³⁴ Woldenberg, José. Op. Cit.

encontrar un equilibrio entre el número de partidos con fuerza política real, de manera que los interesados en conformar un partido político no sean rémoras del sistema y sus prerrogativas, y que a la vez el número de ideologías políticas no se reduzcan a solo tres, dando oportunidad a la renovación axiomática, a las nuevas ideas políticas y sobre todo a la mejora del sistema democrático en nuestro país.

CAPÍTULO CUARTO “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES”

Podemos señalar sin temor a equivocarnos, que este tema va muy de la mano con el tema de aumento en el umbral mínimo de votación para que un partido conserve su registro; sin embargo antes de sumergirnos en el tema, es importante tocar el marco histórico y jurídico que hay alrededor de esta figura.

El maestro Noé Corzo Corral define a las candidaturas independientes como *“la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario de un partido político.”*¹³⁵

A nivel teórico esta figura jurídica consiste en facilitar el acceso a los ciudadanos al ejercicio de la prerrogativa del voto pasivo y otorgar la posibilidad de ejercer ese derecho fundamental sin la dificultad que podría representar el monopolio partidario¹³⁶ en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Los argumentos emitidos por aquellos que defienden las candidaturas independientes sostienen que entre mayores sean las oportunidades de los ciudadanos de convertirse en gobernadores, se está más cerca del modelo democrático¹³⁷ y viceversa, mientras que sus contrarios sobreponen el derecho de asociación política al de ser votado.

¹³⁵ Corzo Corral, Noe. *“Inviabilidad de las candidaturas independientes en México”*, FEPADE Difunde, Primera Edición 2010, número 20, página 75.

¹³⁶ Ídem. Página 77.

¹³⁷ Ídem. Página 78.

Tomando en consideración que el derecho de asociación política y el derecho a ser votado son ambas, prerrogativas de igual calidad y peso¹³⁸, obligar a un ciudadano a afiliarse a un partido político para acceder a un cargo electivo implica entonces que hay una prelación entre ambos derechos, lo cual es una visión incorrecta de las cosas pues no debe existir de ninguna manera predominancia entre estas prerrogativas.

Sin embargo, en la lucha por la protección de los principios electorales fundamentales tales como la equidad en la contienda y la repartición y fiscalización de los recursos se ha optado por la opción partidista, pues es la manera práctica en la que se ha conseguido construir un equilibrio entre la teoría y la realidad concreta, dando su justo lugar al derecho de ser votado y permitiendo la participación en condiciones iguales en los comicios.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no mencionaba de ninguna manera a los partidos políticos, sino que únicamente establecía el derecho de los ciudadanos de asociarse, reunirse y tomar parte en los asuntos políticos del país, de hecho, fue hasta el año de 1963 que el término “partido político” se introdujo a la Constitución¹³⁹.

Durante este periodo la mayoría de las entidades federativas procedieron a modificar sus legislaciones electorales, dentro de las que se introdujeron normas para la figura de las candidaturas independientes, por ejemplo estos candidatos debían registrarse en la cabecera de su Distrito Electoral por lo menos quince días antes de la elección, bastando para ello

¹³⁸ Ídem. Página 78.

¹³⁹ Armendáriz, José Luis. “Derecho al sufragio en la Legislación Electoral Mexicana”, Cuadernos Electrónicos No. 4, <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO-4/Jose%20Luis%20Armendariz%20Gonzalez.pdf>, fecha de consulta 10 de Marzo de 2012.

una solicitud simple hecha en papel, presentada por el candidato correspondiente.¹⁴⁰

A nivel internacional, los países de América Latina que permiten las candidaturas extra partidarias para elegir al Presidente de la República son: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela¹⁴¹; el resto de los países del continente se reparten entre aquellos que no las permiten, los que solo las aceptan para cargos distintos a los de Presidente y los que solo las utilizan para el caso de los ayuntamientos.

En el caso de nuestro país tenemos algunos antecedentes de intentos por acceder a cargos de elección popular por la vía independiente, por ejemplo en 2004 fue presentada ante el IFE la solicitud de Jorge Castañeda Gutman para su registro como candidato independiente al cargo de Presidente de la República, misma que fue denegada.

En contra de tal determinación, el Sr. Gutman interpuso una demanda de amparo indirecto en la que señalaba como actos reclamados diversos artículos del COFIPE, así como las omisiones del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones que regularan la garantía de los ciudadanos de ser votados bajo la modalidad de candidaturas independientes.¹⁴² Mediante sentencia dictada por el Juez de Distrito se resolvió sobreseer el asunto, en virtud de que sus pretensiones eran político-electorales y por lo tanto no tutelables mediante juicio de amparo. En contra de tal determinación el Sr. Gutman interpuso recurso de revisión, mismo que por su grado de importancia fue atraído por el Pleno de la Suprema Corte de

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Corzo Corral, Noé. Op. Cit. Página 80.

¹⁴² Becerra Becerril, Mario Alberto. *“Las Candidaturas Independientes y la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, <http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2025>, fecha de consulta 13 de Marzo de 2012.

Justicia de la Nación, quién no resolvió el fondo del asunto al confirmar la resolución recurrida, pues efectivamente el medio idóneo para combatir la resolución que mérito son medios de impugnación electorales contenidos en la LGSMIME.

Posteriormente, encontramos la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, promovida por el partido político estatal “Alianza por Yucatán”, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del cinco de octubre de dos mil seis¹⁴³, declaró la validez de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán mismos que permitían las candidaturas independientes para gobernador, diputados de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos argumentado en síntesis lo siguiente:

- Que la Constitución Federal no contiene prohibición expresa de éstas.
- Que las garantías contenidas en la carta magna no pueden suspenderse salvo en los casos establecidos por la misma.
- Que el artículo 35, fracción II, del texto constitucional permitía el ejercicio a ser votado a aquellos que reunieran las calidades legales y por lo tanto no podían imponerse requisitos diversos.

En síntesis, la SCJN resolvió que, exceptuando las elecciones por principio de representación proporcional, es facultad del legislador federal o local determinar si los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular o si también autorizan las candidaturas independientes para esos efectos.

¹⁴³ Esta sentencia puede ser consultada en la siguiente página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>

Actualmente este criterio ya no se encuentra vigente, en virtud de que el trece de noviembre de 2007, se reformó la fracción IV del artículo 116 Constitucional para quedar como ahora lo conocemos, a saber:

*“**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

*e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. **Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular**, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución(...);” (énfasis añadido)*

No obstante, con la reforma de 2007 el texto del artículo 41 Constitucional ha sido replanteado, dejando una gran interrogante al no señalar prohibición alguna para que los ciudadanos se postulen fuera de la vía partidaria.

El último ejemplo distinguido se suscitó en el año de dos mil ocho, cuando diversos partidos políticos promovieron una acción de inconstitucionalidad a la que recayó el número 61/2008 y sus acumuladas en contra de la invalidez del artículo 218, párrafo 1, del COFIPE, por el cual se establece que es una prerrogativa exclusiva de los partidos el derecho a solicitar el registro de candidatos.

El 8 de julio de aquel año el Pleno de la SCJN resolvió que el artículo en cuestión no era inconstitucional¹⁴⁴, en razón a que este no contiene alusión alguna a la figura de candidaturas independientes, es decir que el legislador no estableció lineamientos normativos para que se pudiera regular tal figura y dado que no existe en el artículo 41 constitucional una base normativa relativa a las candidaturas independientes, no está previsto que el legislador ordinario federal pudiese regularlas ni la forma en que pudiese hacerlo.¹⁴⁵

Podemos ver que la Corte no abrió la oportunidad para que llaneros solitarios que aprovechando su riqueza personal o su popularidad mediática se lancen sin más a conseguir candidaturas independientes, son los legisladores los que siguen teniendo la clave en esta clase de figuras.¹⁴⁶

El marco jurídico constitucional de este tema en nuestro país lo podemos encontrar en la CPEUM, que en primer lugar el artículo 35, fracción II, establece que son prerrogativas del ciudadano votar y ser votado para cualquier puesto de elección popular; por otra parte tenemos el artículo 41 constitucional que regula lo referente a los procesos electorales para elegir los cargos de elección popular no hace mención expresa alguna sobre quiénes pueden o tienen el **derecho exclusivo a registrar candidatos** para contender por dichos cargos. Sin embargo, dispone expresamente que los partidos políticos tengan como fin hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo que se ha convertido en un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para negar la instauración de esta figura en nuestro sistema electoral.

¹⁴⁴ Sentencia consultable en la siguiente dirección electrónica: http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2008/7_AI_61_08.pdf

¹⁴⁵ Becerra Becerril, Mario Alberto. Op. Cit.

¹⁴⁶ Carbonell, Miguel. *“Las Candidaturas Independientes según la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/candidaturas_independientes.pdf, fecha de consulta 20 de marzo de 2012.

Es el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que establece la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular.

Del análisis de estos artículos podemos deducir que la figura jurídica de candidaturas independientes en México está prohibida tácitamente, pues únicamente los partidos políticos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos, por lo que los interesados en participar en las elecciones, tendrán que hacerlo a través de su afiliación a un partido político.¹⁴⁷

Así las cosas, es el quince de diciembre de 2009 que el Presidente de la República planteó, ante la Cámara de Senadores, un decálogo de reformas entre las cuales se encuentra la de instaurar a nivel constitucional la figura de candidaturas independientes, la iniciativa propone admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule.¹⁴⁸

El método para aceptar una candidatura independiente requerirá que los interesados estén respaldados por al menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente. Aduce el presidente que el contar con tal respaldo, garantizará efectivamente el apoyo de un porcentaje razonable del electorado y reforzará el derecho de todo ciudadano mexicano a ser votado.¹⁴⁹ Además su autorización representa una alternativa para la

¹⁴⁷ Gamboa Montejano, Claudia. "*Candidaturas Independientes*", Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>, fecha de consulta 14 de Marzo de 2012.

¹⁴⁸ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve.

¹⁴⁹ Idem.

participación de los ciudadanos en los procesos democráticos sin necesitar de un partido político.

Ahora bien, el profesor José Luis Vargas Aguilar ha realizado un estudio sobre las ventajas que tienen las candidaturas independientes, señalando como argumentos que esta figura: tiene controles institucionales bajos, tiene más posibilidad de incorporar a gente de orígenes diversos, que pasa de ser un opositor testimonial a un opositor capaz de generar una alternancia, el candidato independiente generalmente es una figura pública más no un político profesional, lo cual genera la confianza del electorado.¹⁵⁰

En contraposición a estas ventajas, tenemos que el maestro Uriel Leal Ramírez señala las desventajas de instaurar esta figura en nuestro sistema constitucional: De no haber condiciones igualitarias en la contienda electoral de un país, esta clase de candidatos tienen que pagar un costo más alto que los propios partidos políticos para poder acceder al juego democrático y en su momento a las prerrogativas, asimismo, a la población en general no le queda muy claro cuál es la ideología de estos, los ciudadanos tienden mucho a criticar la falta de perdurabilidad de los candidatos independientes, es decir, se presentan en una elección y si no logran entrar en el umbral de la votación requerida, desaparecen tan rápido como hicieron presencia y algunas veces incluso los vemos reciclarse en algún otro tipo de organización política.¹⁵¹

¹⁵⁰ Vargas Aguilar, José Luis, *Perspectivas del Derecho Electoral. Las candidaturas independientes y su marco normativo en el Estado de Yucatán*. Documento disponible en: <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev24/independientes.pdf>, fecha de consulta 21 de Marzo de 2012.

¹⁵¹ Uriel Leal Ramírez, *Candidaturas independientes II*, en: La Jornada Guerrero, sábado 20 de febrero de 2010, <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/02/20/index.php?section=opinion&article=002a1pol>, fecha de consulta 21 de marzo de 2012.

Ahora bien, una vez establecido el marco histórico y jurídico de esta figura podemos comenzar con el desarrollo del impacto que tendría esta iniciativa en las máximas instituciones electorales del país.

i. Implicaciones para el Instituto Federal Electoral.

Para el Consejo General del Instituto, se tiene contemplado un aumento considerable en el flujo de trabajo, pues dentro de sus atribuciones, aquellas que se ven relacionadas con esta figura se encuentran vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al COFIPE y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; así como también, vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la ley y resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas¹⁵².

En virtud de lo anterior, la modificación a la ley secundaria para añadir a los candidatos independientes tendrá como consecuencia que este órgano central del IFE deba vigilar a más entes políticos, la repartición de los recursos económicos y el tiempo en radio y televisión entre éstos, y tendrá que resolver además sobre el otorgamiento de registro a más candidatos, tarea que no es menor, pues implica el levantamiento de recursos humanos que agilicen este procedimiento; que de hecho, al día diecisiete de marzo de dos mil doce, ya se habían hecho doce solicitudes ante el Instituto Federal Electoral por parte de ciudadanos con intenciones de ser candidatos independientes en la contienda electoral para Presidente de la República¹⁵³.

¹⁵² Artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵³ Martínez, Fabiola. “*Analiza el IFE candidaturas independientes*”, Periódico La Jornada, publicación electrónica <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/17/opinion/008n3pol>, fecha de consulta 21 de marzo de 2012.

La cuestión es similar para el Presidente del Consejo General, de cuyas atribuciones, la más afectada por esta reforma se reduce a aquella que le confiere la obligación de recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro¹⁵⁴; tarea que, obviamente, tendrá que ser modificada para abrir paso a los candidatos independientes, modificando también la cantidad de solicitudes que generalmente recibe este órgano.

Por su parte, las atribuciones de la Junta General Ejecutiva que se ven afectadas por tener una relación directa con el ámbito de esta reforma se encuentran la de supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos y la de presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de partido político o agrupación política¹⁵⁵; por lo que, al igual que en el caso anterior se deberá cambiar la norma secundaria para darle cupo a los candidatos independientes y sobre todo por que de estarse elevando a nivel constitucional esta figura, se deberá procurar otorgarles iguales obligaciones e iguales prerrogativas, y en caso de incumplimiento a los requisitos para su registro, la sanción tendrá que ser, por ende, la misma que para los partidos políticos, es decir, la pérdida del mismo.

El aumento en la carga de trabajo para la Junta General Ejecutiva, dependerá mucho de cuantos candidatos independientes estén debidamente registrados ante el IFE y cuantos de ellos no obtengan el umbral de votación correspondiente para conservar su registro, no podemos dejar de mencionar que esto también deberá ser estudiado cuidadosamente por el legislador, en

¹⁵⁴ Artículo 119, base 1, inciso J, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁵ Artículo 122, base 1, incisos d) e i)

función a evitar posibles atropellos en la igualdad que debe guardarse entre partidos y candidatos independientes.

No olvidemos también que la Junta General Ejecutiva es la encargada de dar formato a la documentación electoral, entre muchas otras cosas diseña las papeletas electorales, será una cuestión importante pensar y repensar en cada jornada electoral que se realice, las características de una boleta electoral que contenga espacio suficiente para colocar también a aquellos ciudadanos que participen registrados de manera independiente, esta situación puede parecer intrascendente de entrada, pero si se toma en consideración que obtener un registro como candidato apartidista será relativamente fácil para cualquier persona, entonces podemos encontrarnos con el problema de tener demasiadas opciones que colocar en una misma boleta.

Ahora bien, por lo que hace al Secretario Ejecutivo, las funciones encomendadas por el artículo 125 del COFIPE no se ven afectadas de manera significativa, salvo algunas pequeñas modificaciones a nivel administrativo o un ligero flujo de trabajo, sin embargo en opinión de la autora estas no son dignas de mencionarse en esta tesis.

Finalmente, tenemos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que como ya hemos visto en páginas anteriores tiene a su cargo la tarea de vigilar el uso y aprovechamiento de los recursos que son otorgados a los partidos políticos con motivo de su registro legal; es aquí donde encontramos el impacto con mayor relevancia para esta reforma electoral.

Antes de centrarnos en el impacto, es importante recordar al lector que la fórmula para la repartición de los recursos es la que mencionamos en el tema de umbral mínimo para que un partido conserve su registro, (es decir, el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y

cinco por ciento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, de la cantidad resultante el treinta por ciento se divide en partes iguales entre los partidos políticos con representación en cualquiera de las cámaras y el setenta por ciento restante se dividirá según el porcentaje de votación obtenida por los partidos políticos en la votación inmediata anterior¹⁵⁶). Por lo que hace al tiempo en radio y televisión la fórmula opera igual, el treinta por ciento se divide en partes iguales y el setenta restante en proporción a los votos obtenidos en la última votación¹⁵⁷.

Por su parte, conforme al artículo 77 del COFIPE en el financiamiento a partidos políticos prevalece siempre el público frente a cualquier otro tipo (financiamiento por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos)

Es aquí donde se centra la labor de la Unidad de Fiscalización del Instituto pues deberá verificar el origen lícito y de los tipos de financiamiento distintos al público, además del adecuado destino y aplicación de los recursos obtenidos, esto lo hará a través de los informes que están obligados a presentar los partidos. Al respecto el maestro Roberto Duque Roquero señala que *“los procedimientos y las obligaciones en los informes que los partidos políticos deben rendir, son de notable complejidad, y generan mucho trabajo a estos como a la autoridad”*¹⁵⁸.

Entonces, el hecho de tener más entes que fiscalizar hará la tarea de la Unidad mucho más laboriosa, el impacto será inminente en el aumento de la cantidad de trabajo y obligará al instituto a desplegar más recursos humanos que permitan desahogar las tareas que tiene encomendadas.

¹⁵⁶ Artículo 78, base 1, inciso a), fracciones I y II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁷ Artículo 56, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁸ Duque Roquero, Roberto. Op. Cit.

En relación con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tenemos que las atribuciones otorgadas por el artículo 129 del COFIPE que guardan relación directa con esta iniciativa son las siguientes:

“Artículo 129

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;

b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;

c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;

d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;

e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;

f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;

g) Realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, en los términos establecidos por la Base III del artículo 41 de la Constitución General de la República y lo dispuesto en este Código;

- h) Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en este Código y en el Reglamento aplicable que apruebe el Consejo General;*
- i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;*
- j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular; (...)"*

Tal y como vemos, la actual legislación secundaria solo contempla la participación en la vida democrática a través de los partidos o asociaciones políticas, por lo que será necesario, sino es que obligatorio, la modificación a este artículo para agregar, al igual que en los casos anteriores, la figura de las candidaturas independientes y; en consecuencia, habrá un ligero aumento en la carga de trabajo de esta Dirección Ejecutiva, siguiendo la lógica de que entre más sujetos a registrar, habrá más sujetos que vigilar y proteger.

Según el texto propuesto por el Presidente de la República, el Instituto Federal Electoral sería el encargado de validar las firmas de quienes apoyen la candidatura independiente para su registro.

Esta tarea de hecho no le es ajena al Instituto, pues la realiza cuando un grupo de ciudadanos pretende constituirse como partido político en el momento de la realización de las asambleas en veinte entidades federativas o doscientos distritos, a dichas asambleas asiste un funcionario del IFE que certifica entre otras cosas que los asistentes conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; así como también en la Asamblea Nacional Constitutiva que se realiza ante un

funcionario del Instituto que certifica en la parte que interesa que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, para cumplimentar el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por el COFIPE.¹⁵⁹

Esta labor de hecho es afanosa, pues consiste en términos resumidos en un proceso de verificación que implica el cotejo de los datos y firmas contenidas en cédulas de afiliación que incluyen copia de la credencial de elector, frente a la información que obra en el Registro Federal de Electores.¹⁶⁰

Como conclusión a este apartado, puedo mencionar que las tareas del IFE se verán modificadas sustancialmente, sin dejar a un lado que el flujo de trabajo aumentará necesariamente al haber más personajes participando en la misma contienda electoral; sin embargo, más allá que la carga de labores aumente o disminuya, es prudente mencionar que esta reforma requiere un análisis incluso más profundo que el de las iniciativas anteriores, en virtud de que la estructura del propio sistema electoral mexicano constituye un impedimento para la instauración de las candidaturas independientes.

Los legisladores deberán preocuparse por garantizar que efectivamente los candidatos independientes participen con equidad en los comicios, deberán establecer su legitimación para interponer medios de impugnación, el régimen de financiamiento y fiscalización, los mecanismos de acceso a los medios de comunicación, los mecanismos de acreditación de representantes ante los órganos electorales¹⁶¹, compatibilizar la conformación del senado

¹⁵⁹ Portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_proceso_federal.pdf, fecha de consulta 21 de Marzo de 2012.

¹⁶⁰ Duque Roquero, Roberto, "IFE y Reforma Política", Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional de Derecho Electoral y Democracia, México, 2010.

¹⁶¹ Alanís Figueroa, María del Carmen. "Sistema Electoral", en *Voz y Voto*, número 205, marzo de 2010, páginas 8 a 10.

(por el registro de fórmulas de candidatos) con la participación de candidatos independientes para que estos resulten aplicables¹⁶² y en general una regulación específica que permita su subsistencia armónica dentro del sistema electoral¹⁶³.

ii. Implicaciones para Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como fue señalado al final del apartado anterior, las candidaturas independientes requieren de un estudio más profundo por parte del legislador que las otras propuestas de reforma, lo anterior es así por que el mismo sistema de leyes que opera en nuestro país tiene mecanismos que complican la existencia de una figura como la de las candidaturas independientes.

Una regulación adecuada de los candidatos independientes, atraerá como consecuencia que el flujo de impugnaciones que puedan presentarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se disminuya considerablemente, por que los requisitos y mecanismos no serán de participación no serán ambiguos y por lo tanto el juego electoral será más claro.¹⁶⁴

Al ser el medio que tienen los ciudadanos para tutelar sus derechos políticos de votar y ser votados en las elecciones populares, el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio de

¹⁶² Alcocer V., Jorge. *"Candidatos Independientes"*, en *Voz y Voto*, número 225, noviembre 2011, página 39.

¹⁶³ Corzo Corral, Noé. *Op. Cit.* Página 86.

¹⁶⁴ Córdova Vianello, Lorenzo. *"Candidaturas Independientes"*, en *Nexos*, número 354, junio 2007, página 37.

impugnación idóneo para combatir la negativa del Instituto Federal Electoral de registrar a un ciudadano como candidato independiente.

Este criterio lo encontramos en la tesis número P.IV/2007¹⁶⁵ cuyo rubro y texto son los siguientes:

“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. *Aun cuando los derechos políticos forman parte de los derechos fundamentales del hombre y, en el orden constitucional mexicano, es el juicio de amparo el medio de control constitucional establecido para defenderlos frente a leyes y actos de las autoridades, tal circunstancia no lo hace procedente contra la resolución del Instituto Federal Electoral que niega al quejoso el registro como candidato independiente a la elección para el cargo de Presidente de la República, toda vez que a partir de la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el examen de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones electorales corresponde, en exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia, previéndose en la fracción IV del citado precepto que dicho órgano será quien resuelva, en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes. Además, en concordancia con tal disposición constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo prevé la*

¹⁶⁵ Tesis aislada número P.IV/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, tomo XXV, enero 2007, Novena época, del Semanario Judicial de la Federación.

improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones de un organismo electoral.”(énfasis añadido)

Ahora bien, la competencia para conocer y resolver este juicio, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶⁶, por tratarse de un juicio en el cual se aducen violaciones al derecho ciudadano de ser votado por actos de la autoridad administrativa electoral federal, es decir, la negativa del Consejo General del IFE para registrar a un candidato independiente.

Creemos firmemente que el número de impugnaciones que tendrá que resolver el Tribunal Electoral se verá influenciado directamente por la aplicación de esta figura en nuestro sistema electoral, sobre todo en los primeros años donde las reglas del juego democrático todavía no estén perfectamente asentadas y comprendidas por los competidores, quienes obviamente buscarán garantizar su participación en la contienda.

Como ya mencioné en el párrafo introductorio de este apartado, es necesario establecer una regulación clara, que no se preste a dobles interpretaciones, pues de ello dependerá cuantas impugnaciones relativas a juicio de protección a los derechos político-electorales se interpongan ante el Tribunal; después de todo no podemos dejar al arbitrio de un legislador la aplicación o no de esta figura, pues es un derecho concerniente a los ciudadanos y no a los legisladores, es conveniente que la constitución prevea esta forma de participación en la vida democrática y que la ley secundaria se encargue de los requisitos y procedimientos de participación; pero de entrada será indispensable que a nivel constitucional se garantice que los candidatos independientes tendrán las mismas prerrogativas que se dan a los partidos políticos y también que se les exija el cumplimiento de sus obligaciones, lo anterior para evitar que los participantes a cargos de

¹⁶⁶ Artículos 6; 79 párrafo primero; 80, párrafo primero, inciso d); y 83, párrafo primero, inciso a), fracción primera, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

elección popular por medio de las candidaturas sin partido se vean en la necesidad de echar mano de otras impugnaciones para protegerse de los atropellos de la autoridad.

iii. Implicaciones Sociales.

Según los resultados arrojados por la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año de dos mil once, el 53.2% de los sujetos entrevistados opinó que es necesario que los candidatos en las elecciones pertenezcan a un partido político, mientras que el 41.8% señaló que los candidatos pueden ser personas que no pertenezcan a algún partido político, el 5.0% restante no contestó¹⁶⁷, curiosamente vemos que más de la mitad de la población prefiere que los candidatos independientes pertenezcan a un partido político.

Lo anterior se justifica por que la etiqueta de un partido político refleja más que una ideología, representa un espectro de políticas públicas que un contendiente puede poner en práctica de ser elegido así como información del grupo político al que pertenece y sobre el cual el votante puede tener preferencias formadas¹⁶⁸.

Carecer de una etiqueta partidista significa un alto costo para los candidatos independientes, pues éstos se verán en la necesidad de proveer la misma información con una intensidad similar a la que tienen los partidos políticos para contender creíblemente en la elección¹⁶⁹. Esto vale la pena

¹⁶⁷ Portal del Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad y legitimidad de las Instituciones y rediseño del Estado. IFE-IJ UNAM, México 2011.
<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion13.pdf>, fecha de consulta 22 de marzo de 2012.

¹⁶⁸ Flores, Julia Isabel, *"Percepciones y Actitudes sobre algunos temas de la Reforma Política"*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, número 1, México 2012, página 395.

¹⁶⁹ Idem.

puntualizarlo como un posible foco de alerta, pues puede dar entrada al juego electoral a participantes con poca o nula experiencia política pero con mucho carisma, o que exploten algún nicho de descontento social, e históricamente muy pocos candidatos carismáticos se identifican con los principios sociales y democráticos.

Conforme al jurista Lorenzo Córdova Vianello el monopolio de las candidaturas por parte de un partido político tiene una razón lógica de ser, pues los propios partidos constituyen centros de consenso entorno a temas políticos, maneras de concebir el manejo del poder y es por eso que se les exige un plan de acción, principios políticos y programas para llevarlos a cabo, es decir, un partido político funciona para sumar voluntades en torno a diversas ideologías, por lo que la aparición de candidatos por su cuenta provoca que se reduzca al mínimo el consenso real de ideologías¹⁷⁰.

No podemos dejar de lado que pensar reformas políticas implica el fortalecimiento de la democracia y no en impactar negativamente en una u otra institución política, la formación de acuerdos y la búsqueda de consenso debe ser más importante que las intenciones políticas de un sujeto en solitario o de un grupo de sujetos asociados políticamente.

¹⁷⁰ Córdova Vianello, Lorenzo. *“Desencantos y retos de la democracia contemporánea”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/16.pdf>, fecha de consulta 22 de Marzo de 2012.

CONCLUSIONES

1.- El escritor alemán Johann Wolfgang Goethe dijo alguna vez: *“Todo ha sido ya pensado y dicho; lo que importa es pensarlo y decirlo de nuevo.”*; la autora de esta tesis concuerda con esta posición; las iniciativas propuestas por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa no son temas innovadores para la política de nuestro país, pues a lo largo de la historia de México algunos de ellos ya han sido planteados y estudiados más de una vez por juristas y políticos importantes. Entonces ¿Qué hace distinta esta tesis de licenciatura? La respuesta es muy sencilla, la distinción radica en que cada vez que una reforma constitucional se intenta legislar es importante situarla dentro del ámbito cultural, político y económico que vive una determinada nación, por ejemplo, hablar de reelección en la época Maderista no es lo mismo que hablarla en el México de 2012, cuyo sistema constitucional se ha consolidado y perfeccionado poco a poco a través de los años. Además esta tesis trata de dar una perspectiva jurídica de cual es el impacto objetivo de las propuestas de reforma en las Instituciones democráticas que ostentan la función electoral, así como en las circunstancias que guarda la sociedad actualmente, por que a nivel teórico puede decirse mucho pero la realidad que enfrentamos exige respuestas concretas, respuestas que solo pueden darse a partir del conocimiento y análisis de las normas que rigen la democracia en nuestro país.

2.- Pues bien, ha llegado el momento de presentar las conclusiones a las que he llegado con el desarrollo de esta tesis, por lo que me he tomado la libertad de dividir las en los cuatro rubros principales: La reducción del número de legisladores federales, segunda vuelta electoral, aumento del umbral mínimo para que un partido político mantenga su registro y candidaturas independientes.

No obstante, antes de comenzar quiero recordar al lector que del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, emitido el catorce de abril de dos mil once por la Cámara de Senadores, se decidió no aprobar reforma alguna respecto de las iniciativas que proponen instaurar la segunda vuelta en la elección presidencial y reducir el número de legisladores, en razón a que las comisiones dictaminadoras no pudieron llegar a un acuerdo con mayoría calificada de votos y se dejó esta tarea a las futuras legislaturas.

Reducción de Legisladores

3.- La *Teoría de la Representación Política*¹⁷¹ demuestra que la cantidad de ciudadanos a representar es un rubro de suma importancia, sin embargo, es el compromiso y la legitimidad de la propia representación, lo que trasciende de esta tarea, logrando así velar por los genuinos intereses de la nación. Bajo esta premisa tenemos que el problema no radica realmente en el número legisladores que conforman las cámaras, sino en la eficacia de su trabajo; aumentar el número de ciudadanos representados por un legislador ineficaz por supuesto que no tendrá una consecuencia positiva, no se obtendrá el resultado deseado; es decir, aumentar la representatividad.

4.- Entonces a propósito de que esta es una de las iniciativas que quedó en el limbo jurídico, se plantea que el Instituto Federal Electoral haga pequeñas jornadas de educación democrática a lo largo y ancho del país (además de las que ya realiza la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica), promoviendo que se enseñe a los ciudadanos como hacer un uso adecuado de su derecho de petición y de los sistemas de acceso a la información pública, esto con el fin de que se encuentren en

¹⁷¹ Relación entre una comunidad humana jurídicamente organizada (representada) y una institución o persona (representante).

aptitud de solicitar constantemente rendición de cuentas a sus diputados (federales y también locales) y que esto disminuya la brecha que existe actualmente entre gobernantes y gobernados.

5.- De cualquier forma, si en un futuro el poder legislativo decidiera elevar esta figura a nivel constitucional, los diputados y senadores deberán señalar las directrices de este nuevo sistema, la propuesta es que las pautas sean simples (dentro de lo que la idiosincrasia de esta figura lo permita), pues solo de esta manera la ley será más clara y sencilla, no solo para los contendientes por puestos en el poder legislativo, sino también para que los ciudadanos comprendan los nuevos mecanismos electorales y se interesen por participar de estos.

6.- Tomando en consideración que dentro de los requisitos para ser Diputado o Senador no se encuentra el de tener cierto grado académico o experiencia previa, sería prudente hacer obligatorio para los legisladores tomar cursos constantes de capacitación, que abarquen puntos básicos para el desempeño de su labor, como la técnica legislativa y metodología jurídica. Quiero resaltar que dicha educación no tiene por que ceñirse estrictamente al ámbito jurídico, sino que también integre temas de Ciencia Política, Sociología y Antropología, después de todo, al tener uno de los Congresos más caros de Latinoamérica, solicitar este tipo de preparación no debe ser interpretada como un lujo sino como una necesidad.

7.- Tal y como fue señalado en el capítulo correspondiente, uno de los puntos positivos de esta reforma política es que al desaparecer los Senadores por representación proporcional, los ciudadanos tendrán la oportunidad de conocer el nombre de la persona por la cual están votando, y no con listas de candidatos que el electorado realmente no conoce, como se hace actualmente. El beneficio inmediato es que el ciudadano podrá emitir un voto más informado y, el beneficio posterior es que aproxima al gobernado a su gobernante.

Segunda Vuelta Electoral

8.- La segunda vuelta electoral nació en Francia aproximadamente en el año 1852, su nombre original “*Ballotage*” es una palabra francesa derivada del italiano “*Ballota*” que significa “*bola pequeña o bolilla para votar que se introducía en una caja o urna en votación secreta*”; se refiere básicamente al mecanismo electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral, en el caso de México se refiere a que permite realizar una segunda ronda de votaciones cuando ninguno de los candidatos en un comicio para elegir presidente obtenga una mayoría absoluta, aquél que gana en la segunda vuelta es electo Presidente. Esta circunstancia puede tomarse como una garantía de representatividad y legitimidad del contendiente ganador, así como un fortalecimiento de la soberanía nacional; sin embargo, la instauración de esta figura tiene un costo alto, económico y humano, pues para que pueda subsistir en el actual sistema electoral se tendrán que realizar modificaciones importantes tanto en la constitución como en las legislaciones secundarias.

9.- Los recursos económicos que requiere la realización de elecciones se duplican en razón de esta reforma, pues si bien –como ya fue mencionado- habrá materiales que puedan reutilizarse, habrá otros que no (como boletas electorales, listas nominales y actas de escrutinio), sin embargo esto no solo es un asunto de reciclaje, sino también de la planeación previa que esto implica; es decir, independientemente de que la segunda vuelta tenga que llevarse a cabo o no, el IFE ya tendría que haber planeado un formato de la documentación electoral, y a su vez, tener una estrategia de cinco semanas para la manufactura y envío de dicha documentación a todas las Juntas Distritales del país, lo anterior a efecto de poder darle marcha a los segundos comicios.

Ahora bien, la iniciativa también propone una modificación a los calendarios electorales, para que la segunda vuelta electoral presidencial se celebre de manera concurrente a la jornada para elegir diputados y senadores; claramente este aspecto puede convertirse en un foco de desigualdad para los contendientes de ésta última elección, pues sí los presidenciables continúan con sus campañas durante las cinco semanas que median entre la primera vuelta y los comicios generales, obviamente también se verán favorecidos por el voto de los ciudadanos en la elección de legisladores. No obstante, también resulta de gran relevancia que los candidatos en segunda vuelta puedan seguir realizando campañas a su favor, pues simple y sencillamente no podemos dejar a un lado, que tienen la responsabilidad de convencer al electorado que en un inicio no voto por ellos, de hacerlo en el balotaje. La solución que propongo, es que la primera vuelta presidencial se celebre con la de diputados y senadores, de manera que se eviten desventajas entre los participantes.

10.- Una conclusión más a este tema, atañe a los ciudadanos que fungen como autoridades el día de la jornada electoral, pues en virtud de esta iniciativa tendrían que estar capacitados para intervenir en dos procesos electorales en lugar de uno, lo que implica por supuesto más dinero y su voluntad y tiempo, por lo que es prudente que el legislador contemple la capacitación de más ciudadanos, pero también la posibilidad de imponer sanciones administrativas a quienes falten a su obligación, para que evitar esa vieja “tradicción” de los electores mexicanos de exigir derechos e incumplir obligaciones.

11.- La experiencia que esta figura ha dejado en nuestro país, señala que las segundas vueltas electorales traen como consecuencia un alto porcentaje de abstencionismo, por lo que el legislador tendrá que echar mano de mecanismos que eviten en lo posible que esto suceda, pues de lo contrario, la legitimidad que se busca nunca podrá ser alcanzada, así se realicen dos, tres, o diez comicios. Durante las cinco semanas que separan

las jornadas electorales el IFE deberá invitar a los ciudadanos a participar en las segundas elecciones, y tratar de cambiar la perspectiva que tendrán muchos ciudadanos de que estarán votando forzosamente por dos opciones que quizás no sean de su interés.

Reducción del Umbral Mínimo de Votación para que un Partido Conserve su Registro.

12.- Más allá de vernos optimistas o pesimistas ante esta iniciativa en relación con el cambio en los partidos políticos, lo cierto es que para consolidar un sistema democrático importa mucho la calidad de las instituciones que lo sustentan, es decir, que no será posible tener una mejor calidad de institutos políticos mientras no fortalezcamos y profesionalicemos a los partidos políticos.

13.- En esta iniciativa de reforma el Presidente puso de manifiesto que la razón para legislarla era estimular la formación de institutos políticos con representación amplia de los intereses ciudadanos, con la finalidad de que los pequeños partidos conciliaran ideologías con aquellos de mayor tamaño, sin embargo, desde el particular punto de vista de la autora, duplicar el porcentaje de votación para que un partido conserve su registro no es una proporción natural, por que en el periodo que abarca los años de 1977 a 1996 el umbral de votación aumentó del 1.5% al 2.0%, es decir, solo un .5% de diferencia.

14.- Además como ya hemos resaltado, las opciones del electorado se reducirían casi al mínimo, pues como expliqué en el pequeño ejercicio realizado en este apartado, si de siete partidos existentes desaparecen dos gracias a la reforma, y de los cinco restantes ya tres están más que establecidos en la memoria de la gente, ¿dónde queda la renovación de ideas, el flujo de nuevas formas de trabajo y las nuevas líneas de

pensamiento en el ejercicio del poder público?, ¿no es un tanto grave que se quiera someter a los partidos pequeños a que concilien sus ideales a los de grandes institutos?, mi opinión es que sí lo es, y si la intención de esta figura jurídica es evitar partidos cuyas miras sean las de enriquecerse con las prerrogativas obtenidas mediante un registro legal; en consecuencia, lo oportuno sería aumentar el umbral en un .5% ó 1%, por que es un porcentaje coherente, razonable, que deja un espacio para que puedan ser tomadas en consideración las corrientes políticas medianamente significativas y hace un poco más estrecho el camino para los oportunistas.

15.- El legislador deberá encontrar un equilibrio para que puedan subsistir armónicamente institutos con gran fuerza política y también aquellos partidos nacies, en función a permitir que los ciudadanos tengan una gama de opciones considerable dentro de la bandeja electoral, pero sin que la entrada y salida de partidos políticos del sistema democrático sea un juego en el que haya mucho por ganar y poco por perder.

16.- Otro punto que hay que considerar, es que esta propuesta orilla a los partidos con menor fuerza política a unirse o ceder sus ideologías para encajar con las de los grandes “titanes” políticos, esta circunstancia puede incluso ser peligrosa para el sistema electoral mexicano pues en el afán de participar en las elecciones, se pueden hacer uniones políticas cuyo interés no necesariamente sea el de conformar ideologías ni llegar a acuerdos, sino el de sumar votos para un solo partido, desvirtuando así al sistema democrático mexicano.

17.- Finalmente, será una gran tarea para el legislador, en caso de asumir esta reforma que se piense en los umbrales de votación de manera inteligente, conociendo los efectos reales que puede tener sobre el sistema democrático, sobre la sociedad misma, pues prácticamente carece de sentido imponer una determinada barrera si a final de cuentas será infranqueable para algunas opciones políticas.

Candidaturas Independientes

18.- Si partimos de la consideración de que los ciudadanos no se sienten representados por el poder legislativo (y prácticamente por ningún otro), y sumamos además que los partidos políticos ostentan una especie de monopolio para acceder a los cargos de elección popular, entonces la figura de las candidaturas independientes parece ser la solución a estos problemas, pues permite abrir un poco más el abanico de posibilidades de votación para el electorado, dándole oportunidad a aquellos que no se encuentran conformes con los partidos que actualmente existen y que tampoco se encuentran en condiciones de formar partidos nuevos. Esta iniciativa puede hacer las veces de una llamada de atención para los grandes partidos, a efecto de que comiencen a trabajar en sus vicios y retomen el camino democrático.

19.- Sin duda alguna, esta propuesta de reforma presenta varios problemas, derivados principalmente de que la estructura del sistema constitucional-electoral no está diseñado para la subsistencia de los candidatos independientes; algunas de estas dificultades tienen que ver con la repartición de los recursos económicos así como el tiempo en radio y televisión, la garantía de que estos ciudadanos podrán participar equitativamente en las contiendas y la fiscalización del buen uso de las prerrogativas otorgadas; sin embargo, esto puede resolverse echando mano del derecho comparado, aplicando las normas que más se asemejen a la realidad específica del sistema.

20.- Otro punto que es importante tocar, es la posibilidad de incorporar a la ley obligaciones para los candidatos ciudadanos y sanciones en el caso de incumplimiento, con el fin de garantizar que éstos se comportarán a la altura de las circunstancias y de las exigencias propias del país; sanciones similares a las impuestas a los partidos políticos cuando sobrepasan los

topes de financiamiento o lo reciban de remitentes ilícitos. Gracias a los candidatos independientes, las mayorías parlamentarias se verán obligadas a ser inclusivas con ellos, lo que puede generar mejoras en la calidad de las decisiones que se toman o puntos de vista que se están dejando fuera y que gracias a los candidatos independientes pueden entrar de nuevo a la agenda legislativa.

21.- El Dr. Lorenzo Córdova Vianello, señalaba que en materia electoral no hay reformas definitivas, por que las normas deben adecuarse permanentemente a los nuevos problemas y silencios de la ley. En opinión de la autora esta frase es de gran trascendencia pues nos recuerda a juristas y ciudadanos en general que la sociedad es un ente dinámico que muta poco a poco sin que sus integrantes nos demos cuenta, pero es nuestra responsabilidad asumir las riendas del mejoramiento del sistema democrático y dejar atrás viejas ideologías que en su momento fueron útiles pero que ahora ya no son funcionales.

Los cambios no son malos, siempre y cuando se hagan de manera razonada, pensando siempre a favor de todos, haciendo un análisis del impacto real de una propuesta, sus ventajas y desventajas y estando abiertos a pulir las normas reformadas para incluir a la sociedad en cantidad y calidad en los procesos decisorios y mejorando siempre nuestro sistema electoral.

BIBLIOGRAFIA

1) LIBROS

❖ Arreola Ayala, Álvaro, *“La justicia electoral en México: breve recuento histórico.”* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, página 16.

❖ Berlín Valenzuela, Francisco, “Derecho Parlamentario”, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, página 139.

❖ Casar Pérez, María Amparo. *“¿Cómo y cuánto gasta la cámara de diputados?”*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, página 6.

❖ Elizondo Gasperín, María Macarita. “Temas Selectos del Derecho Electoral”, Segunda Edición, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, México 2005.

❖ Mena Rodríguez, Marco Antonio. *“¿Cuestan demasiado las elecciones en México?. El Instituto Federal Electoral en perspectiva”*, primera edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2010, página 1.

❖ Pérez Noriega, Fernando, Ramírez León, Lucero (Coordinadores), *“La reforma política vista desde la investigación legislativa”*, Primera Edición, México, Senado de la República, 2010, página 245.

❖ Serrano Migallón, Fernando. *Proceso Electoral 2006*, primera edición, México, Editorial Porrúa, 2007, página 21.

2) DICCIONARIOS

❖ Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura; México, Porrúa, 1998, página 581.

3) LEGISLACIÓN

❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ❖ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ❖ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- ❖ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- ❖ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales, aprobado el veintinueve de agosto de dos mil ocho en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el acuerdo cg393/2008.

4) JURISPRUDENCIA

IUS:

- ❖ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Tesis P./J.144/2005.

ELECTORAL:

- ❖ Tesis de Jurisprudencia S3ELJ01/2003, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del 30 de enero de 2003, Tercera Época.
- ❖ Tesis Aislada número 180, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 215, tomo VIII, Tercera Época del Apéndice (actualizado 2001).

5) HEMEROGRAFÍA

- ❖ Alanís Figueroa, María del Carmen. “*Sistema Electoral*”, en *Voz y Voto*, número 205, marzo de 2010, páginas 8 a 16.
- ❖ Alcocer V., Jorge. “*Candidatos Independientes*”, en *Voz y Voto*, número 225, noviembre 2011, página 39 a 42.
- ❖ Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año IV, No. 29, México, Enero-Febrero 2004.
- ❖ Córdova Vianello, Lorenzo. “*Candidaturas Independientes*”, en *Nexos*, número 354, junio 2007, páginas 35 a 37.

- ❖ Corzo Corral, Noe. *“Inviabilidad de las candidaturas independientes en México”*, FEPADE Difunde, Primera Edición 2010, número 20, páginas 75 a 86.
- ❖ Flores, Julia Isabel, *“Percepciones y Actitudes sobre algunos temas de la Reforma Política”*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, número 1, México 2012, página 381 a 402.
- ❖ Flores Andrade, Anselmo. *“Pasado y presente de los partidos nuevos y las asociaciones políticas nacionales en el sistema electoral Mexicano”*. En Cuestiones Constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional, número 12, enero-junio 2005, página 187 a 231.
- ❖ Gamboa Montejano, Claudia (Investigadora Parlamentaria), *“Regulación de los Partidos Políticos”*, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007, página 16.
- ❖ Gamboa Montejano, Claudia (Investigadora Parlamentaria), *“Segunda Vuelta Electoral”*, México, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007, página 8.
- ❖ González Rodríguez, José de Jesús, *“La Segunda Vuelta Electoral, experiencias y escenarios”*, Documento de Trabajo número 24, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2007, página 17.
- ❖ Morineau, Marta, *“Iniciativa y Formación de Leyes”* en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Quinta Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, página 286.
- ❖ *Reforma Electoral: Reelección y Segunda Vuelta*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, en: Los ciudadanos dicen..., Dirección de Estudios de Opinión Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Número 4, Noviembre de 2006.
- ❖ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *“Declaratoria de validez de la elección presidencial”*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, página 11.

❖ Woldenberg, José. “Aumento del Umbral de Votación Nacional del 2 al 4”. En revista Folios, año III, número 18, primavera-verano 2010, páginas 26 a 28.

6) DOCUMENTAL

❖ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Tercera Edición, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008.

❖ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 66, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente de la República el quince de diciembre de dos mil nueve.

❖ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, emitido el catorce de abril de dos mil once por la Cámara de Senadores.

❖ Duque Roquero, Roberto, “IFE y Reforma Política”, Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional de Derecho Electoral y Democracia, México, 2010.

7) INTERNET

❖ De la Peza Muñoz Cano, José Luis. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Administración de la Justicia Electoral en México. Publicación en línea por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, fecha de consulta 25 de marzo de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/95/pr/pr9.pdf>

❖ **“EL SIGNIFICADO DE LA ACEPTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS COMITÉS DE NACIONES UNIDAS, FACULTADOS PARA DECIDIR PETICIONES INDIVIDUALES EN MATERIA DE DERECHOS**

HUMANOS Y SU PREVISIBLE IMPACTO EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Publicación en línea por el Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/cle/cle14.pdf> , fecha de consulta 10 de abril de 2011.

❖ ACE Electoral Knowledge Network, <http://www.aceproject.org/aces/topics/lf/lfa/lfa03/lfa03e>, fecha de consulta 10 de abril de dos mil once.

❖ Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://sre.gob.mx/derechoshumanos/images/docs/15.pdf>, fecha de consulta: 10 de abril de 2011

❖ Orden Jurídico Nacional, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos%20Humanos/D45.pdf>, fecha de consulta 10 de abril de 2011.

❖ <http://www.cedhnl.org.mx/SECCIONES/transparencia/marcolegal/pactos.html> fecha de consulta 15 de julio de dos mil once.

❖ Sitio oficial presidencia de la república http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/12/15/reforma_politica/index.html, fecha de consulta diez de agosto de dos mil once.

❖ Víctor Alarcón Olguín, “Iniciativa ciudadana: El derecho a legislar”, México, <http://mesapolitica.nexos.com.mx/?p=22>, fecha de consulta once de agosto de dos mil once.

❖ Sitio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/ReformaJudicial1/ParaSaberMas/ForosTematicosReflexion/VIII/II.b.viii.5.pdf>, fecha de consulta once de agosto de dos mil once.

❖ **Los 10 Puntos de la Propuesta de Reforma Política**, Vázquez Gaspar Beatriz, Gutiérrez Mariscal Halina, Cantillo Gómez Paulo, para Contorno Centro de Prospectiva y Debate, www.contorno.org.mx, fecha de consulta veintiocho de agosto de dos mil once.

❖ de Andrea Sánchez, Francisco José, “Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>, fecha de consulta 10 de enero de 2012.

❖ “La reelección en la Opinión Pública”, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Reeleccion.pdf>, fecha de consulta 25 de enero de 2012.

❖ Gamboa Montejano, Claudia, “*Reducción en el número de Legisladores Federales*”, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>, fecha de consulta 31 de enero de 2012.

❖ Larrañaga, Pablo, “*Mesura, Razonabilidad y Racionalidad en la Administración de Justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEPJF*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2679/9.pdf>, fecha de consulta 31 de Enero de 2012.

❖ http://es.wikipedia.org/wiki/Escrutinio_uninominal_mayoritario, fecha de consulta 1 de febrero de 2012.

❖ Informe de Gestión del Instituto Federal Electoral 2003 – 2007, http://www.ife.org.mx/docs/Internet/IFE_Home/AVISOS_NOTICIAS/2007/anejos_pdf/InformeGestionIFE-2003%20-2007.pdf, página 8, fecha de consulta 2 de febrero de 2012.

❖ <http://es.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>, fecha de consulta 2 de febrero de 2012.

❖ http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_de_Representantes_de_los_Estados_Unidos, fecha de consulta 4 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv05_pt, fecha de consulta 3 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt, fecha de consulta 3 de Febrero de 2012.

❖ Rendón Corona, Armando, *“Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados”*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, fecha de consulta 6 de febrero de 2012.

❖ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Recurso de Reconsideración”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/rec.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

❖ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Recurso de Apelación”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/rap.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

❖ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

❖ Hernández Reyes, Angélica. *“Segunda Vuelta Electoral”*, documento en línea www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../segunda%20vuelta.pdf, fecha de consulta 7 de Febrero de 2012.

❖ Cómputos Distritales de las Elecciones para Presidente de la República 2006, <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

❖ Cómputos Distritales de las Elecciones para Presidente de la República 2000, http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp_test/reportes/centrales/Presidente.html, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

❖ Marcos Delgado, Georgina Yolanda, “*Consideraciones acerca de los beneficios Segunda Vuelta Electoral*”, <http://www.fldm.edu.mx/documentos/revista5/articulo03.pdf>, fecha de consulta 9 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es_el_PREP/, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/PREP/PREP2006/nw_que_es_el_prep.html, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/VII_Calendario_y_P_I_del_PEF/;jsessionid=FnW2JTyJd99TGs10QCqwGgBVvSSb9StyWcLSCMpYy4sLJWHYlyTR!-685843552!NONE, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

❖ Becerra Chávez, Pablo Javier. “*La agenda pendiente de la reforma electoral federal*”, publicación en línea <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1797/14.pdf>, fecha de consulta 15 de Febrero de 2012.

❖ García Iñiguez, Israel. “*La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*”. Ensayo, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens13.pdf>, fecha de consulta 16 de febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Informacion_Electoral/, fecha de consulta 16 de Febrero de 2012.

❖ Díaz Cortés, Ma. Del Carmen. “*Jurisprudencia en Derecho Electoral*”. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/jur/jur16.pdf>, fecha de consulta 16 de Febrero de 2012.

❖ Valdés Zurita, Leonardo. “Sistemas Electorales y de Partidos”. Cuaderno de Divulgación, México, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partido.htm, fecha de consulta: 20 de Febrero de 2012.

❖ Cárdenas Gracia, Jaime. “Partidos Políticos y Democracia”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm, fecha de consulta: 20 de Febrero de 2012.

❖ Orozco Henríquez, José de Jesús. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en México”, Publicación en línea de la Universidad de George Town, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/regulacionjuridica.pdf>, fecha de consulta 21 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Partidos_Politicos/, fecha de consulta 21 de Febrero de 2012.

❖ Portal del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Transparencia_Historico_sobre_perdida_de_registro_PP/?jsessionid=4cJ6PCnDRBTKct7ZxcwZLP43vkQqHdxZN1DnjWzhTt45KT8f7rh9!-605623904!546304417, fecha de consulta 28 de febrero de 2012.

❖ Empresa Parámetro, http://www.opinamexico.org/opinion/aprobacion_reformas_politicas2010.pdf, fecha de consulta 6 de Marzo de 2012.

❖ Figueroa Álvarez, Rosana Adriana, “Regulación del financiamiento de los Partidos Políticos en México”, en Pluralidad y Consenso, <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista2/7.pdf>, fecha de consulta 7 de marzo de 2012.

❖ Armendáriz, José Luis. “Derecho al sufragio en la Legislación Electoral Mexicana”, Cuadernos Electrónicos No. 4, <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO->

4/Jose%20Luis%20Armendariz%20Gonzalez.pdf, fecha de consulta 10 de Marzo de 2012.

❖ Becerra Becerril, Mario Alberto. “*Las Candidaturas Independientes y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, <http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2025>, fecha de consulta 13 de Marzo de 2012.

❖ Gamboa Montejano, Claudia. “*Candidaturas Independientes*”, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>, fecha de consulta 14 de Marzo de 2012.

❖ Carbonell, Miguel. “*Las Candidaturas Independientes según la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/candidaturas_independientes.pdf, fecha de consulta 20 de marzo de 2012.

❖ Portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_proceso_federal.pdf, fecha de consulta 21 de Marzo de 2012.

❖ Vargas Aguilar, José Luis, *Perspectivas del Derecho Electoral. Las candidaturas independientes y su marco normativo en el Estado de Yucatán*. Documento disponible en: <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev24/independientes.pdf>, fecha de consulta 21 de Marzo de 2012.

❖ Uriel Leal Ramírez, *Candidaturas independientes II*, en: La Jornada Guerrero, sábado 20 de febrero de 2010, <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/02/20/index.php?section=opinion&article=002a1pol>, fecha de consulta 21 de marzo de 2012.

❖ Portal del Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad y legitimidad de las Instituciones y rediseño del Estado. IFE-IIJ UNAM, México 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion13.pdf>, fecha de consulta 22 de marzo de 2012.

❖ Córdova Vianello, Lorenzo. *“Desencantos y retos de la democracia contemporánea”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/16.pdf>, fecha de consulta 22 de Marzo de 2012.

Anexo 1. Cuadro comparativo de atribuciones.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS.	COMENTARIOS
Marco jurídico	Artículos 81 y 108, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	Artículo 129 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	
Atribuciones	<p>-Presenta al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establece los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le sean presentados;</p> <p>-Emite las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;</p> <p>-Vigila que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas;</p> <p>-Recibe los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por el COFIPE;</p> <p>-Requiere información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;</p> <p>-Ordena la práctica de</p>	<p>-Conoce de las notificaciones formuladas por las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas;</p> <p>-Recibe las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en el COFIPE para constituirse como partido político o como agrupación política, e integra el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;</p> <p>-Inscribe en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;</p> <p>-Ministra a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho;</p> <p>-Lleva a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;</p> <p>-Apoya las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen</p>	<p>En resumen, la Unidad de Fiscalización trata todos los asuntos relativos a:</p> <p>-Revisión y control de los gastos que hacen los partidos y asociaciones políticas de los recursos que obtienen tanto del ámbito público como del privado.</p> <p>-Así como la aplicación de las sanciones correspondientes.</p> <p>Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene encomendadas entre sus funciones:</p> <p>-Repartir las prerrogativas a que tienen los partidos y asociaciones políticas;</p> <p>-Así como velar por que éstas sean equitativas y su acceso esté en las mismas condiciones para todos.</p> <p>Tal y como</p>

Anexo 1. Cuadro comparativo de atribuciones.

<p>auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;</p> <p>-Ordena visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones;</p> <p>-Presenta al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.</p> <p>-Proporciona a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;</p> <p>-Fiscaliza y vigila los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político,</p> <p>-Es responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro</p> <p>-Propone a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.</p> <p>-Es conducto para que las autoridades locales superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal;</p> <p>-Requiere de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas.</p>	<p>conferidas en materia fiscal;</p> <p>-Realiza lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión a los que tienen derecho;</p> <p>-Elabora y presenta ante el Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios;</p> <p>-Lleva el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital;</p> <p>-Lleva los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;</p> <p>-Acuerda con el secretario ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia;</p> <p>-Asiste a las sesiones de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos sólo con derecho de voz y actuar como secretario técnico en el Comité de Radio y Televisión.</p>	<p>podemos observar, la labor de ambos órganos tiene una importancia trascendental para el sistema democrático en México, la línea que divide sus tareas es muy delgada y no debe ser nunca confundida.</p>
---	---	---

Anexo 1. Cuadro comparativo de atribuciones.

Nivel jerárquico	Según lo establecido por el artículo 108 del COFIPE se trata de un órgano central del Instituto Federal Electoral; pero el artículo 79, fracción 2 señala que su nivel jerárquico equivale al de una Dirección Ejecutiva.	Dirección Ejecutiva	El nivel jerárquico de la Unidad de Fiscalización y de la Dirección Ejecutiva de prerrogativas es similar, sus atribuciones pueden llegar a confundirse, sin embargo la relación que guardan es complementaria y los alcances de sus tareas están muy bien definidas por la ley.
-------------------------	---	---------------------	--