

Diseño de portada: Jorge Bulos



FEBRERO 26 DE 2007

**àgora**  
SEGUNDA ÉPOCA

Órgano de difusión del Tribunal  
Electoral del Estado de Hidalgo

EDICIÓN ESPECIAL

## DIRECTORIO

MAG. RAÚL ARROYO  
PRESIDENTE

MAG. MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS  
MAG. RICARDO C. GONZÁLEZ BAÑOS  
MAG. FABIÁN HERNÁNDEZ GARCÍA

SERGIO A. PRIEGO RESENDIZ  
SECRETARIO GENERAL

FORMACIÓN Y DISEÑO  
JORGE BULOS SAMPEDRO

FOTOGRAFÍA  
ARCHIVO DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO

IMPRESIÓN  
LITO-IMPRESOS BERNAL, S.A.

**àgora** SEGUNDA ÉPOCA, Edición Especial 2007, Edición del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Carretera México-Pachuca, km. 84.5, Sector Primario, Pachuca; Hgo. c.p. 42085, teléfonos: 771-7115348 y 771 7115386. Tiraje 1000 ejemplares. La responsabilidad de los artículos publicados en esta revista es de manera exclusiva de sus autores, y su contenido no refleja necesariamente el criterio de este organismo jurisdiccional. Registros de autoría y certificación en trámite. Edición de 84 páginas. e-mail: telechg@prodigy.net.mx

[www.trielectoralhidalgo.org.mx](http://www.trielectoralhidalgo.org.mx)



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN  
RAÚL ARROYO

4

DISCURSO INAUGURAL  
ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

6

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
PEDRO SALAZAR UGARTE

10

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y FISCALIZACIÓN  
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

20

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ¿QUÉ REFORMA?  
MIGUEL CARBONELL

29

PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL  
JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

50



EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO

AGRADECE AL SEÑOR LICENCIADO

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG,  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO,

EL PATROCINIO QUE HIZO POSIBLE ESTE  
EJERCICIO DE REFLEXIÓN Y ANÁLISIS,  
CONTRIBUCIÓN PARA EL AVANCE DEL PROCESO  
DEMOCRÁTICO MEXICANO.

MARZO DE 2007.

# PRESENTACIÓN

En el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo cumplimos el compromiso de aportar a la discusión de los temas apuntados en la agenda nacional; la Reforma Electoral, inminente después de las elecciones federales de 2006, es uno de ellos. Nuestro objetivo es pasar de la condición de meros espectadores a la de actores; pero no podríamos hacerlo sin propuestas sólidas que aporten al debate la visión regional, históricamente anulada frente a la presencia de las decisiones tomadas en el centro político del país.

Con esa determinación y a iniciativa de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, particularmente de su presidente el magistrado José Miguel Salcido Romero, juzgador comprometido con un renovado impulso al fortalecimiento y presencia de los órganos jurisdiccionales electorales locales; convocamos a un seminario del más alto nivel para identificar y discutir acerca de los aspectos relevantes que deberán integrarse al temario del proceso reformador de la legislación electoral nacional, los cuales, seguramente, trascenderán hacia las entidades federativas.

El día 26 de febrero reunimos en esta ciudad a un grupo de investigadores, sin duda los más calificados en la materia, reconocidos nacional e internacionalmente por sus importantes aportaciones en los años recientes, para disertar sobre cuatro temas torales: partidos políticos; financiamiento y fiscalización de la política; las enseñanzas del 2006 y, perspectivas de la justicia electoral. La experiencia fue exitosa y aleccionadora.

En este número de ahora, editado especialmente para la asamblea de nuestra asociación en la ciudad de San Luis Potosí, reproducimos las ponencias presentadas, antecedidas por el discurso inaugural que con la mejor disposición aceptó dirigirnos la Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, Arely Gómez González.

Dejamos aquí testimonio de nuestro agradecimiento a los magistrados José Miguel Salcido Romero, por su espléndida moderación en la mesa del seminario; Samuel Espejel Díaz González y Javier Garza y Garza, presidentes de los tribunales electorales del Estado de México y de Nuevo León, respectivamente; Germán Leal Franco del Tribunal Electoral de Baja California; Raúl Flores Bernal, Arturo Bolio Cerdán, Saúl Mandujano Rubio y Jesús Antonio Tobías Cruz, colegas del tribunal mexiquense, por su significativa asistencia y valiosa participación.

También agradecemos la presencia del Mtro. Alfonso Muñoz de Cote, quien asistió en representación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Igualmente a la magistrada Carolina Viggiano Austria, Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, por el apoyo solidario que dio a esta actividad y, desde luego, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por su colaboración entusiasta, coordinada a través del doctor Miguel Carbonell.

Raúl Arroyo  
Magistrado Presidente.



la reforma  
electoral  
que viene

seminario

febrero 26 de 2007



DISCURSO INAUGURAL



POR ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

---

FISCAL ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES  
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como todos sabemos el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, a la par de su labor jurisdiccional, ha venido promoviendo actividades para fortalecer la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida.

Muestra de ello es la organización del foro “Reflexión y Debate”, dentro del marco de las actividades organizadas en el mes designado así por este Tribunal, en el que me han honrado ser la persona que inaugure el presente evento.

El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo se caracteriza por ofrecer a la comunidad hidalguense programas de formación jurídico electoral, así como por emprender una ardua tarea de cooperación interinstitucional, de la promoción del debate académico y la realización de talleres en materia electoral, que permitan a todos los participantes de estas actividades fortalecer en su acción las estructuras democráticas en el estado de Hidalgo y, por ende, México.

En este contexto, me congratulo por que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, pueda colaborar en esta importante labor del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

Asimismo, expreso mi beneplácito en participar el día de hoy en este trascendente evento, que enriquecerá el debate sobre una necesaria, inaplazable nueva generación de reformas electorales. En este sentido, me gustaría abordar algunos temas que considero fundamentales en la reflexión sobre esta materia y, por ende, en la consolidación del Estado de Derecho democrático en México.

Nuestro marco constitucional y legal en materia electoral forma parte de nuestra historia nacional que, como todo lo que corresponde al orden temporal de la convivencia humana, ha pasado por un proceso de decantación, descubrimiento paulatino, prueba y error. En este sentido, somos nosotros, los especialistas en materia electoral, quienes por nuestra profesión estamos obligados al estudio constante de esta rama del derecho y, quienes debemos sentir la responsabilidad de precisar la vida de nuestras instituciones.

En este orden de ideas, la FEPADE considera necesario contemplar en una “Reforma electoral que viene”, título de este simposium, dentro de un análisis integral y coherente, lo relativo a la materia penal federal electoral, en concordancia con los ordenamientos electorales federales, que deberá considerar, a nuestro juicio, entre otros tema:

- La fiscalización de recursos.
- La prohibición para obtener recursos en montos superiores a los establecidos por ley.
- El sancionar ciertos actos que estén expresamente prohibidos por las normas electorales, como puede ser que terceros realicen el pago de propaganda a favor o en contra de un partido político.
- La protección de documentos y registros electorales.

El orden jurídico de un país es equiparable a su ser histórico, ya que está sometida a la renovación, el reencuentro, la revitalización y la definición de sus elementos.

En este contexto, toda persona, por el hecho de serlo, ha de emplearse a fondo en el descubrimiento de sus posibilidades con ánimo de ponerlas en acto. Y lo mismo que hace con su propio ser ha de hacerlo con su entorno, con su familia y con la sociedad. Por ello, queda claro que la reforma electoral es una tarea de todos.

Descubrir las posibilidades que ofrece el sistema jurídico de un país no es competencia exclusiva de los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales Federal y Locales; es tarea que corresponde también a la ciudadanía, en todas sus esferas de participación, para proyectar un futuro sólido, arraigado en la realidad de lo que somos y de lo que podemos y queremos ser.

Seguramente este encuentro promovido por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo será marco propicio para estimular profundas reflexiones sobre la necesidad de que toda comunidad que aspira al orden y a la paz, como condiciones imprescindibles para toda nación, respete y perfeccione, a través de la democracia y la participación de todos sus actores, el Estado de Derecho y encuentre en el perfeccionamiento del sistema electoral un instrumento valioso para conseguirlo.

Por ello, una vez más, les expreso mi reconocimiento al Magistrado Raúl Arroyo, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, a los investigadores Mauricio Merino, Miguel Carbonell, Lorenzo Córdova, Pedro Salazar y José de Jesús Orozco, al Magistrado José Miguel Salcido Romero, a los abogados, magistrados e investigadores y a todos los presentes por su disposición al intercambio abierto, informado en esta nueva etapa de retos y compromisos que a todos nos vincula.

Muy buenos días tengan todos ustedes. Gracias.



## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS<sup>1</sup>



POR PEDRO SALAZAR UGARTE

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM

*E*

I.

El axioma no puede evadirse: los partidos políticos son instituciones fundamentales, indispensables, en la democracia moderna. Son, inevitablemente, guste o no, consustanciales a ella. La explicación de esta afirmación categórica tiene un carácter estructural: la democracia moderna es, por necesidad

<sup>1</sup> Este texto fue presentado también en el Seminario "Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene" organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e IDEA Internacional el día 12 de febrero de 2007.

lógica, representativa. Es cierto que el ideal democrático y el modelo antiguo, el arquetipo “ateniense”, apuntaban hacia la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas; pero también lo es que, en la modernidad, dadas las dimensiones y la complejidad de las sociedades, el mecanismo de la representación es un “mal necesario” (por decirlo de alguna manera) en todo diseño institucional que pretenda ser democrático. Con los partidos políticos, por razones de vinculación lógica con la institución de la representación, sucede algo similar. De aquí la idea, magistralmente sintetizada por Hans Kelsen, de que “sólo desde la ilusión o desde la hipocresía puede sostenerse que la democracia es posible sin partidos políticos”<sup>2</sup>.

Pero, para evitar confusiones, es conveniente advertir que los partidos no son (ni deben ser) las únicas formas de organización ciudadana para participar en los asuntos de interés general. Sostener que los partidos son indispensables para el funcionamiento de la democracia, no implica sostener: a) ni que los partidos sean la condición suficiente para la existencia de una democracia (de hecho, como sabemos, también pueden existir partidos, o mejor dicho “el partido”, en diversas especies de autocracias); b) ni que los partidos tengan el monopolio de la organización y de la participación ciudadana. Entidades asociativas como los sindicatos, las ONG’s, los movimientos populares, los frentes y otros grupos civiles organizados para la persecución de intereses específicos, etcétera, son complementos indispensables para lograr una democracia de calidad. La modalidad de participación ciudadana que queda reservada a los partidos políticos es, específicamente, la que se refiere a las contiendas electorales y, a través de las mismas, a la integración de la representación política. Es por ello que tiene sentido afirmar que el futuro de los partidos políticos está entrelazado con el futuro de la democracia: si los primeros perecen, desaparecerá

---

<sup>2</sup> Kelsen, H., “Essenza e valore della democrazia”, en *La Democrazia*, Bologna, p. 64.

ésta última; si, en cambio, los partidos se consolidan y cumplen con la finalidad que tienen a su cargo, se consolidará la democracia. Así de simple y perentorio.

## II.

Los partidos son el puente que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares. Y, en una democracia, deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, aunque todos desemboquen en el mismo lugar: los órganos de representación política. En ese sentido debe entenderse el mandato que nuestra constitución reserva para los partidos: “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” (Art. 41). La pluralidad de vías para acceder al poder y el reflejo de esa pluralidad en los órganos de representación es una condición necesaria para la vida democrática. De ahí que, desde ahora, me pronuncio contra las iniciativas que pretenden reducir el número de partidos políticos y –artificialmente, suprimiendo mecanismos como la representación proporcional- restringir el número de voces presentes en los órganos legislativos.

## III.

Asimismo es importante desenmascarar algunas falacias que se esconden detrás de las (mal llamadas) “candidaturas independientes”. En una sociedad democrática, los ciudadanos, podemos reunirnos con cierta frecuencia con un conjunto de personas para, por ejemplo; a) adorar a una divinidad determinada, realizando una serie de rituales exclusivos y específicos o; b) escuchar las canciones de un cantante de música popular, discutir sobre su vida, idear frases para elogiarlo y

planear eventos para potenciar su éxito; etcétera. Lo que no podemos pretender es que personas sensatas acepten que nuestra organización social es, simplemente, un “club de vecinos”. Las personas que acostumbran llamar a las cosas por su nombre, con razón, podrán señalarlos que lo que hemos constituido es, en el primer caso, es una secta o una iglesia y; en el segundo, un club de admiradores. Algo similar sucede con las “candidaturas independientes” o “ciudadanas” y los partidos políticos.

Las candidaturas independientes (nunca está de más preguntar: *¿de quién?*), presuntamente no-partidistas o anti-partidistas, para prosperar en su objetivo –convencer a la mayoría de los ciudadanos para que emitan su voto a favor del señor o de la señora Fulano o Perengana– requieren del apoyo decidido de un conjunto de ciudadanos(as) convencidos de las bondades de la propuesta y deliberadamente organizados para llevarla a buen puerto. Esto significa que él o la candidata “independiente” y sus seguidores necesitan articular una propuesta política, reunir fondos para promoverla (lo que, en las sociedades mediáticas modernas, implica una gran cantidad de recursos), convocar un amplio número de simpatizantes dispuestos a impulsar la idea y comprometidos con su promoción, etcétera. En pocas palabras: es necesario constituir *materialmente* una organización partidista<sup>3</sup>.

Por ello, detrás del discurso que -ante el descrédito real de los partidos políticos existentes- promueve a las “candidaturas independientes” puede esconderse una peligrosa simulación estratégica: ‘me declaro independiente de los demás partidos (como si éstos no lo fueran a su vez entre ellos) para crear una organización con los mismos fines y con características *grosso modo* idénticas pero evito la denominación de

---

<sup>3</sup> En México, por ejemplo, desde 1946 quedó establecida, en el ámbito federal, la facultad exclusiva de los partidos para registrar candidatos. Pero es importante señalar que el derecho político no es de los partidos sino de los ciudadanos a través de los mismos partidos; el derecho éstos es, únicamente, el de “solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular” (Art. 175 del COFIPE).

partido político para evadir el desprestigio que arrastra el membrete y, sobre todo, para sortear la reglamentación estatal que –dada la delicada función que tienen en el sistema democrático- regula a esas organizaciones’.

Estoy consciente de que muchos de los defensores de la figura de las “candidaturas independientes” tienen intenciones mucho más nobles que la que acabo de delinear. En muchos casos, de hecho, se trata de voces de ciudadanos cansados de los partidos existentes y preocupados por el peligro real de que la democracia termine desvirtuándose en lo que los italianos llamaron un “sistema partidocrático” o “*partidocrazia*”. Pero aunque una parte del diagnóstico sea comprensible (e incluso compartible), la solución que se propone con las “candidaturas independientes” es errada por la falacia que lleva inevitablemente implícita. Esto, al menos, cuando se trata de promover (auto)candidaturas para los cargos legislativos y ejecutivos en el ámbito local y federal: la organización que promueve al candidato x o la lista de candidatos y es *materialmente* un partido político<sup>4</sup>.

Estoy convencido de que el problema de la crisis de confianza que hoy padecen los partidos políticos, como el de la “partidocracia” y del consecuente monopolio de las decisiones públicas en manos de una oligarquía partidista (o “elite política” como la definiría Joseph A. Schumpeter), no se resuelve mediante la búsqueda de soluciones alternativas (o paralelas) a los propios partidos, -como es el caso de las candidaturas independientes-, sino impulsando y legislando mecanismos de *democracia interna* que garanticen que al interior

---

<sup>4</sup> De hecho consideramos que el único ámbito de competencia electoral en el que las “candidaturas independientes” o, para mayor precisión, las “candidaturas sin partido” pueden desplegarse sin distorsionar la lógica del sistema democrático contemporáneo es aquel más cercano al ciudadano: el municipal. Aunque tampoco en ese caso se logra esquivar la falacia de fondo –los seguidores de un candidato(a) siempre serán “una parte”, un partido, de la comunidad- la cercanía cotidiana que tiende a existir entre los gobernados y sus representantes en ese nivel de gobierno puede permitir el desempeño de las tareas de gobierno sin la intermediación necesaria de una compleja organización partidista. Cfr. Fallo de la SCJN de las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.

de los partidos políticos se respeten los derechos de los militantes (que son ciudadanos que, libremente, en ejercicio de su derecho de asociación se afilian al partido de su preferencia) a aspirar a una candidatura o cargo de dirigencia, a participar en los procesos de toma de decisión internos, así como los demás derechos políticos que provienen de la militancia.

#### IV.

Sobre la base de estas premisas y teniendo muy presente los peligros que representa para la democracia el desprestigio que tienen los partidos políticos existentes (no sólo en México sino prácticamente en todo el mundo) –y que, en gran medida, es provocado por la lógica endogámica, oligárquica y autoreferencial con la que actúan sus dirigentes-, propongo las siguientes reformas concretas a nuestro marco legal vigente:

a) La legislación debe garantizar las condiciones para que existan tantos partidos políticos como los ciudadanos quieran. Así de fácil y de (aparentemente) banal: debe garantizarse que la puerta para registrar nuevas opciones partidarias esté abierta a la ciudadanía. En concreto debe derogarse la desafortunada reforma que se realizó al Libro Segundo de COFIPE en diciembre de 2003 en la que se estableció que solamente las Agrupaciones Políticas Nacionales pueden solicitar su registro como partidos políticos. Con esa reforma, en los hechos, los partidos existentes hasta ese momento, obligaron a los ciudadanos interesados en constituir una organización partidista a recorrer un doble y azaroso procedimiento de registro. Dicha reforma, además, desnaturalizó a la figura de las APN's que, según el artículo 33 del código electoral, deben ser: "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada." Por lo tanto debe suprimirse este requisito para dejar

establecido que los ciudadanos que aspiren a registrar un partido político nacional simplemente deban cumplir los –ya difíciles- requisitos que establece el artículo 24 de la legislación federal en la materia<sup>5</sup> sin tener que conseguir primero el registro (o el apoyo) de una Agrupación Política Nacional. Este es el sentido de las reformas que – en lugar de promover figuras engañosas como las candidaturas independientes-, por un lado, impiden las tentaciones partidocráticas del espacio público por parte de los partidos existentes y, por el otro, contribuyen a fortalecer al sistema democrático.

Complementariamente, es necesario reconocer a los todos los partidos políticos el derecho de coaligarse si así lo desean, incluso –tratándose de partidos nuevos- desde la primera elección a la que concurrirán una vez que obtuvieron su registro. Sustraer ese derecho a las nuevas organizaciones también fue una maniobra infortunada y alevosa de la mencionada reforma de diciembre de 2003. Sin embargo, para evitar simulaciones en esta materia es oportuno establecer en la legislación que todos los partidos políticos (sin importar si compite en coalición con otros) deben aparecer de manera independiente en las boletas electorales. De esta forma, incluso cuando concurren coaligados, los partidos deberán someterse al examen de las urnas y tendrán que superar la barrera del 2% que exige como piso mínimo para seguir subsistiendo.

Asimismo, por lo que hace a los partidos que pierden su registro legal, es necesario incorporar en la legislación reglas claras para llevar a cabo su “liquidación” como entidades de interés público. Es indispensable contar con reglas que nos digan qué sucederá con los

---

<sup>5</sup> Estos requisitos, que fueron agravados por el legislador federal en la mencionada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2003, son: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 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.

bienes de los partidos que desaparecen como tales. Este es un tema particularmente delicado, sobre todo por lo que hace a la posible afectación que la pérdida de personalidad de un partido político puede provocar en los derechos de terceros (militantes, acreedores, etcétera), así como al destino de los bienes que hubiera tenido ese partido. De ahí que la legislación debe establecer un verdadero procedimiento de liquidación.

b) En otro orden de ideas, para evitar que los partidos políticos se conviertan en organizaciones oligárquicas y cerradas, es conveniente recoger en la legislación los criterios más relevantes que ha aprobado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de democracia interna y de transparencia partidista. Por ejemplo, la ley debe recuperar los criterios que ha establecido el TEPJF para determinar cuándo los estatutos partidistas cumplen con el requisito de contar con “procedimientos democráticos”. Según el Tribunal esto sólo sucede si los estatutos:

1. Contemplan la existencia de una asamblea de afiliados como órgano principal de decisión que sesiona con un quórum determinado y de manera periódica para tratar – previa convocatoria específicamente realizada- los aspectos fundamentales de la vida partidaria;
2. Establecen el derecho de todos los militantes a votar y ser votados para los cargos directivos;
3. Contemplan mecanismos de control de los órganos directivos estableciendo plazos fijos y determinados para la duración de los cargos, contemplando los supuestos de incompatibilidades para ocupar cargos partidistas y la posibilidad de revocación de los nombramientos de los dirigentes en determinadas circunstancias;

4. Establecen sanciones para los miembros que infrinjan las normas estatutarias así como los medios de defensa correspondientes (con todas las garantías jurídicas del caso: defensa, audiencia, etcétera).

b.1.) Del mismo modo, es pertinente recoger en la legislación otras tesis relevantes mediante las cuales el TEPJF estableció, por un lado, que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de los Ciudadanos es la vía idónea para impugnar los actos definitivos e irreparables de los órganos de los partidos políticos<sup>6</sup> y los diferentes momentos en los que es legítimo impugnar la inconstitucionalidad, ilegalidad o antidemocraticidad de los estatutos de un partido político.

b.2.) Lo mismo sucede con criterios jurisprudenciales en materia de acceso a la información partidista que, en aras de la transparencia que debe caracterizar la actuación de todos los poderes e instituciones relevantes en un sistema democrático, adoptó el Tribunal Electoral. Para el Tribunal, por tratarse de entidades de interés público, la información de los partidos políticos que obre en los archivos de las autoridades debe estar a disposición de los ciudadanos. Pero todavía falta definir a) si también la información partidista que no consta en un expediente de autoridad pública puede ser objeto de solicitud ciudadana; b) en ese supuesto, ante quién debe exigirse la consulta; c) qué autoridad interviene en caso de negativa injustificada; d) cuáles son las sanciones que corresponderían en ese caso, etcétera. Desde mi punto de vista, los partidos deben ser objeto de la normatividad general en materia de información pública y de transparencia, pero no ignoro las dificultades que implica encontrar un equilibrio entre

---

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia identificada con el rubro "Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos".

este imperativo y la lógica política y estratégica que es propia de la función partidaria.

Todas estas son materias muy delicadas en las que están en juego tensiones entre derechos y principios democráticos con la esfera de autonomía que legítimamente deben tener las organizaciones partidistas. Por lo mismo el legislador tiene la obligación de establecer las fronteras que, a falta de una reforma electoral, han tenido que realizar los magistrados. Y esa fronteras, para ser democráticas, deben dar prioridad a los derechos sobre los poderes y a la transparencia sobre la opacidad.

## V.

De cara a la “reforma que viene”, debemos exigir que los partidos controlen las pulsiones oligopólicas que tientan a sus dirigentes y que se expresan en iniciativas regresivas y poco democráticas: cerrar las vías de acceso para nuevas opciones partidistas, condenar a la desaparición a los nuevos partidos mediante la reducción de la representación proporcional, apostar por la opacidad y la discrecionalidad de sus decisiones, etcétera. Nunca estará de más recordar que, en México, la mecánica del cambio político<sup>7</sup> pasó, por una lado, por la edificación de autoridades electorales y, por el otro, sobre todo, por la construcción de un verdadero sistema de partidos políticos competitivo que, a través de la R. P., logró recrear la pluralidad del país en los órganos de representación democrática.



---

<sup>7</sup> Sobre el cambio político mexicano, cfr.: Becerra, R., et. al., La mecánica del cambio político en México, Cal y Arena, México, 2005 (3ª edición).

FINANCIAMIENTO DE LA  
POLÍTICA Y FISCALIZACIÓN

POR LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM

### I. Introducción

*H*asta 1993 las reglas que regulaban las finanzas de los partidos políticos habían sido pocas e insuficientes y se limitaban a las modalidades que tenía el financiamiento público sin que se normara de manera alguna el financiamiento de origen privado; además, los instrumentos de rendición de cuentas eran completamente nulos. En efecto, la autoridad estaba totalmente excluida de cualquier tipo de revisión sobre los estados financieros de los institutos políticos.

Hasta entonces nadie podía hablar con certeza de los montos de dinero involucrados en las actividades de los partidos ni de las cantidades que estos utilizaban para financiar las campañas electorales.

Fue con la reforma electoral en el año de 1993 cuando se introdujeron los primeros instrumentos de control contable. Con los cambios legales y constitucionales de ese año se establecieron nuevas reglas en relación con las finanzas de los partidos políticos planteando, por primera ocasión, límites y controles tanto al financiamiento privado como al financiamiento público. De manera simultánea, se introdujeron los primeros instrumentos para vigilar que el manejo financiero de los partidos políticos se ajustara a las nuevas normas en materia de ingresos y egresos. Se trató de mecanismos limitados y acotados para controlar las cuentas partidistas en la medida en la que facultaban a la autoridad electoral para revisar que los informes que los partidos le presentaban en torno a sus ingresos y egresos se ajustaran a los límites y restricciones que fijaba la ley. Se trató de instrumentos insuficientes desde una perspectiva contable, pero que tuvieron la gran virtud de poner en evidencia las profundas inequidades que cruzaban la contienda política. En efecto, gracias al primer ejercicio de fiscalización que el Instituto Federal Electoral realizó a las campañas electorales de 1994, se pudo constatar que un solo partido, el Revolucionario Institucional, había gastado ocho de cada diez pesos que fueron erogados en ese proceso electoral. El mismo Ernesto Zedillo, quien había resultado el ganador de la contienda presidencial en ese año reconoció, desde el mismo discurso de toma de posesión, la urgencia de una reforma que atajara la inequidad que entonces prevalecía.

La reforma de 1996 se hace cargo de ese problema, enfrentándolo con mediante la determinación de hacer prevalecer el financiamiento público sobre el financiamiento privado, y aumentando considerablemente el primero mediante una fórmula que permitía generar una cantidad generosa de recursos provenientes del erario para los partidos políticos. Sin embargo, con posterioridad a la elección del año 2000, en la que tres nuevos partidos consiguieron mantener su registro a través de la figura de la coalición electoral (que impide distinguir con los votos que fueron emitidos por cada uno de los partidos coaligados), pasando de cinco a ocho, la fórmula de financiamiento público, que incorporaba entre sus factores al número de partidos con presencia en el Congreso de la Unión, empezó a evidenciar un problema de diseño por lo que hace a los límites en el crecimiento de la bolsa de recursos a repartir entre los partidos. En efecto, de un año a otro, el monto de dinero público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias se distribuía entre los partidos, aumentó de 1,500 millones a más de 2,200 millones de pesos como efecto del aumento del número de partidos mencionado.

De manera paralela al aumento del financiamiento público se fortalecieron de manera importante las capacidades y atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral. En efecto, la reforma de ese año dotó al Instituto Federal Electoral, a través de su Comisión de Fiscalización (la cual adquirió a partir de entonces un carácter permanente), de una serie de facultades que le permitían controlar de manera mucho más eficaz, por un lado, que los recursos que ingresaban a las arcas partidistas (y a las de las Agrupaciones Políticas Nacionales) fueran recibidos de conformidad con las reglas previstas en la ley –es decir, respetando los límites y prohibiciones establecidos- y, por otro lado, que las erogaciones que los partidos realizaran en el marco de las campañas electorales no rebasaran los topes fijados para cada una de ellas. Para lograrlo, se construyó una estructura especializada permanente. Además, la Comisión de Fiscalización contó, a partir de entonces, con una serie de nuevos mecanismos como los siguientes: a) la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las

modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes; b) la capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes); c) poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos; d) ordenar auditorías y visitas de verificación; e) la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Pero además, la reforma de 1996 hizo coparticipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución al Consejo General del Instituto. Es importante destacar que las legislaciones locales siguieron las tendencias que marcaba el legislador federal introduciendo facultades fiscalizadoras a favor de sus respectivos organismos electorales para revisar y controlar las finanzas partidistas en los ámbitos de su competencia.

En ese contexto, a partir del proceso electoral del año 2000, algunos partidos políticos presentaron diversas quejas denunciando presuntas irregularidades cometidas en materia de financiamiento por parte de otros partidos. Adicionalmente, la Comisión de Fiscalización inició, de oficio, otros procedimientos administrativos al haber detectado aparentes ilícitos en el manejo de los recursos de algunos partidos.

La complejidad de estas investigaciones puso en evidencia varias inconsistencias, fallas y omisiones que presenta el sistema legal en materia de fiscalización de los recursos de los partidos. La más notoria e importante fue que las normas bancarias y fiscales no incorporaban explícitamente al IFE dentro de las excepciones previstas para los secretos bancario, fiduciario y fiscal, lo que, en los hechos, provocó discrepancias en las interpretaciones legales que hicieron, por un lado, el propio Instituto Federal Electoral y, por el otro, las autoridades bancarias y hacendarias. En efecto, mientras el IFE sostuvo que una interpretación integral de las leyes electorales que incluyera tanto el artículo 41, como a las disposiciones en materia de fiscalización previstas por el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), le permitía tener acceso a aquella información del sistema financiero nacional que resultaba indispensable para poder llevar a cabo sus cometidos legales; las instituciones financieras, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la propia Secretaría de Hacienda, por otra parte, argumentaron su imposibilidad para proporcionar al IFE la información y documentación que éste les había solicitado a causa de los secretos bancario, fiduciario y fiscal establecidos por los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como por el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación. Se trató de un complicado periplo en el cual el IFE tuvo que litigar ante los tribunales (tanto frente al Tribunal Electoral, como ante otras instancias de la justicia federal y eventualmente incluso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación) sus atribuciones para actuar una fiscalización exhaustiva.

En virtud de que la realidad rebasó las previsiones que el legislador de 1996 plasmó en el Cofipe, los nuevos desafíos que presentó la fiscalización tuvieron que ser encauzados mediante una serie de disposiciones administrativas y contables que fueron establecidas en los reglamentos expedidos por el Consejo General del IFE y por los criterios y jurisprudencia que emitió la

Sala Superior del Tribunal Electoral. Los órganos electorales desplegaron una actividad intensa para enfrentar las lagunas normativas que se derivaron del silencio y de la generalidad de las disposiciones contenidas en la ley. Lo anterior pone en evidencia la necesidad de revisar el marco legal que rige la materia de financiamiento y la fiscalización para hacer frente a los problemas no previstos por el legislador en 1996, así como para enfrentar las lagunas que las propias normas fueron evidenciando con el paso de los años. Se trata, debe decirse, de una serie de reformas que tiendan a ajustar un diseño legal esencialmente bien logrado y no con un carácter refundacional.

## **II. Financiamiento a los partidos políticos**

En materia de financiamiento resultan necesarias las siguientes cinco modificaciones esenciales:

### *a) Repensar la fórmula para calcular el financiamiento público ordinario*

Como lo ha evidenciado la historia política reciente, el financiamiento público ha resultado la mejor vía para garantizar tres características de la contienda electoral democrática, a saber: a) que existan condiciones de la competencia equilibradas, b) que los partidos no dependan de los recursos provenientes de grupos de poder económico o peor aún delincuenciales y, c) que los recursos destinados a la política electoral fluyan por cauces transparentes y conocidos.

No es casual que sólo cuando hubieron eliminaron las enormes asimetrías en la disposición de recursos se abrió la puerta a una auténtica competencia electoral en el país. No es casual que la primera Cámara de Diputados sin una mayoría absoluta desde 1917 se presentó precisamente después de la reforma electoral de 1996 que amplió y equilibró los recursos públicos destinados a los diferentes partidos. Tampoco puede excluirse el hecho de que la alternancia en la presidencia tuvo lugar cuando se equilibró el financiamiento a los distintos participantes. Los ejemplos benéficos que trajo consigo el financiamiento público para el fortalecimiento del sistema de partidos son evidentes. Ahora bien, más allá de esas virtudes no pueden dejar de señalarse algunos de los errores en el diseño legal. En primer lugar, el hecho de que la incorporación de nuevos partidos como fuerzas políticas con presencia en el Congreso de la Unión constituya en automático una multiplicación de la bolsa de financiamiento.

Ello es así porque la ley establece unos “Costos Mínimos de Campaña” (CMC) que representan el costo medio de lo que implica realizar una campaña para diputado, para senador y para presidente. Esos CMC se actualizan año con año siguiendo la inflación, de forma que mantienen su valor real en el tiempo, y se multiplican por los partidos representados en el Congreso y por el número de legisladores. De esta forma, la variación en el número de partidos en el Congreso puede generar modificaciones significativas, a la alza o a la baja, en el financiamiento. El ya mencionado aumento en el financiamiento entre el año 2000 y el 2001 como producto de la presencia de tres nuevos partidos pone en evidencia el problema y hace necesario desvincular a la fórmula para calcular el monto total que reciben los partidos de la llegada de nuevas opciones.

Las posibles soluciones son variadas, desde las que proponen que el financiamiento a los partidos no tuviera una lógica ajena al contexto general del gasto público y en ese sentido se determinara a partir de un porcentaje predeterminado de este último, hasta las que implican modificar los componentes actuales de la fórmula procurando racionalizar los montos implicados. Sin embargo estas modificaciones no deben desatender el hecho de que “cerrar la llave” de los recursos públicos

de que disponen los partidos sin hacerse cargo de los gastos que éstos están orillados a realizar puede erosionar los fines que el financiamiento público persigue: es decir, que los partidos no dependan para su subsistencia del financiamiento privado y de los eventuales intereses que gravitan detrás de éste.

*b) Modificar a la baja el financiamiento para las campañas electorales*

Es natural y adecuado que cuando hay elecciones los partidos reciban una cantidad adicional de recursos públicos para sufragar sus campañas; sin embargo, tal como lo establece las normas actuales, en años de elección los partidos reciben un tanto adicional de los recursos ordinarios, con independencia del tipo de comicios federales que se vayan a celebrar. Esto da lugar a que, por ejemplo, en la elección de 2003, donde se renovó únicamente la Cámara de Diputados, los partidos recibieran 2,421 millones de pesos, es decir, 712 millones más, un 42 por ciento adicional en términos reales, que en la elección de 2000, cuando también hubo campañas a la Presidencia de la República y para renovar los 128 escaños del Senado.

La incongruencia de la ley en esta materia es tal que con la fórmula actual, se permite que por la vía del financiamiento público para los gastos de campaña, algunos partidos puedan recibir más recursos de los que legalmente pueden erogar en virtud de los “topes de campaña” que se establecen siguiendo la misma ley. Esta aberrante situación se presentó de manera evidente en el proceso electoral de 2003, cuando con los tres partidos principales recibieron más recursos por esta vía que los que legítimamente podían gastar. En ese año el PAN recibió recursos públicos, para sufragar sus gastos de campaña, por más de 641 millones de pesos, el PRI por más de 714 millones y el PRD por casi 283 millones, siendo que lo más que podían gastar en las trescientas campañas de diputado que se llevaron a cabo un total de \$254, 774,568.00 pesos. Para evitar que esta incongruencia se repita en el futuro, el legislador debería diferenciar los montos que otorga a los partidos para sus campañas en las elecciones sexenales respecto de las elecciones intermedias en donde podría, por ejemplo, entregarse sólo la mitad respecto a las elecciones en donde se renueva todo el Congreso de la Unión y la presidencia de la República.

*c) Establecer una nueva duración de las campañas electorales*

Actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su versión actual, establece una duración de más de 160 días para una campaña presidencial, de casi noventa días para las campañas de senadores y un plazo superior a los setenta días para la etapa de proselitismo oficial de los candidatos a diputados. Se trata de las campañas electorales con la duración oficial más larga del mundo. Cabe señalar, además, que los montos de financiamiento público también se calculan, de acuerdo con la ley vigente, en función de los días de duración de una campaña. Además la revisión de tiempo de las campañas también impactaría necesariamente en el costo mínimo de las mismas, con lo que también el tope de gasto disminuiría. Como es obvio, campañas más largas implican también campañas más caras. De esta manera, la disminución del período de campañas ayudaría a reducir el costo electoral.

*d) Regular las precampañas*

Las normas legales vigentes relativas a los ingresos y gastos de los partidos políticos distinguen sólo dos periodos: los ordinarios y los de campaña (de aquí que estén obligados a presentar de manera diferenciada informes anuales y de campaña respectivamente). Pero la ley no contempla las llamadas “precampañas” (el concepto ni siquiera existe en la norma) y por lo tanto no se prevén regulaciones

específica para éstas. En otras palabras, no hay especificaciones legales acerca de las modalidades para conseguir recursos y realizar gastos en los procesos de selección interna de candidatos.

Para intentar paliar esa omisión legal, que empezó a revelarse como un tema sensible a partir de los procesos de selección de candidatos presidenciales en el año 1999, en diciembre de 2002 el Consejo General del Instituto Federal Electoral modificó el reglamento que rige la presentación de informes de financieros de los partidos, especificando que, como parte detallada de los informes anuales. Gracias a esos cambios, todo el dinero conseguido y gastado por los precandidatos de los distintos partidos está sujeto al escrutinio del IFE y vinculado a las restricciones y prohibiciones que la ley determina para los recursos privados de los partidos. Sin embargo, a pesar de las modificaciones instrumentadas por el IFE, sigue tratándose de ingresos y gastos de precampaña y no de campaña, lo que significa que las erogaciones hechas durante esos procesos internos de selección de candidatos no están sujetos a los límites (topes) que la ley sí impone para las campañas.

De acuerdo a una lectura que ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la materia, los actos de promoción de un candidato una vez que éste gana el proceso de selección interna y es nominado oficialmente, pero antes del inicio formal de las campañas, deben ser considerados como “actos anticipados de campaña” y en cuanto tales están prohibidos. Sin embargo, lo anterior no se traduce en que los recursos erogados en ese *interregno* que media entre los procesos internos de selección y la campaña propiamente dicha, sean contabilizados dentro de los gastos de campaña para efectos de los límites establecidos para el gasto.

Más complicado aún es el asunto de las “pre-precampañas”, es decir, de las actividades de promoción que despliegan los aspirantes a una nominación de su partido antes de que inicie formalmente el proceso de selección interna. Desde el punto de vista de los controles que el IFE ha establecido por la vía reglamentaria, no existe una vigilancia de los recursos que los militantes de los partidos consiguen y gastan por su cuenta y riesgo, y que no son reportados al partido. Por ejemplo, todo el dinero que durante la primera mitad del año 2005 gastaron los gobernadores, funcionarios y militantes priístas, perredistas, panistas o “independientes” en sus muy frecuentes apariciones en radio y televisión, para “posicionarse” ante las convocatorias de los partidos para designar candidato, escaparon al control fiscalizador de la autoridad electoral, pues no existe norma alguna que los obligue a la rendición de cuentas en esa etapa. Es cierto que existe un criterio del Tribunal Electoral en el que consideró que los actos previos al inicio del proceso interno de selección de candidatos, deben ser equiparados a los “actos anticipados de campaña” y, por lo tanto, están prohibidos, pero también lo es el que se trata de un criterio aislado y que debería ser mejor explicitado.

La falta de una regulación legal clara y exhaustiva de los periodos de “precampañas” y de “pre-precampañas”, así como la tendencia al inicio cada vez más temprano de las carreras por las postulaciones de los partidos, provocan que durante un buen tramo de la competencia no se conozca de dónde viene el dinero que fluye a la política ni se pongan límites a los onerosos gastos. En este tema la ley no debería ser omisa, y tampoco es conveniente que sea el Tribunal Electoral quien, a través de criterios, “legisla” o dicte la norma. La confección de las leyes corresponde al legislador y a los jueces les toca aplicarlas, o al menos así debería ser.

#### e) *Disminuir el costo en radio y televisión de las campañas electorales*

Competencia política abierta y presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación masiva son temas indivisibles. Por ello es frecuente que las distintas regulaciones electorales a

nivel internacional incluyan capítulos referidos a la manera en que la contienda debe fluir por los medios de comunicación electrónica. La legislación electoral mexicana establece que los partidos políticos tienen derecho a programas permanentes de divulgación y de debate en radio y televisión, así como espacios adicionales durante las campañas, todos ellos con cargo a tiempos del Estado. También se especifica que la autoridad electoral comprará promocionales para los partidos a lo largo de las campañas. Además, por su cuenta, los partidos políticos pueden adquirir tantos espacios de propaganda electoral en los medios electrónicos como deseen, sin más restricción que respetar los topes de gasto de campaña.

Por lo que hace a la transmisión de los programas de los partidos con cargo a los tiempos que el Estado mexicano tiene en los medios de comunicación, el artículo 46 del COFIPE establece que los programas de los partidos y del IFE deben ser “transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia”. No obstante esta disposición legal, es frecuente que los concesionarios de radio y televisión se muestren renuentes a otorgar los espacios de mayor audiencia a los partidos políticos. Ese es un primer problema. Por otro lado, la compra de anuncios en radio y televisión concentra el grueso de los gastos de los partidos políticos, de tal suerte que el dinero público destinado al sistema de partidos y a la democracia acaba, en una proporción considerable, como ingreso de los concesionarios de los medios de comunicación. Bien vistas las cosas, puede asegurarse que el gasto electoral en México implica una transferencia millonaria de recursos públicos a las empresas que dominan la radio y la televisión.

Más que combatir la oferta de dinero opaco, irregular o ilegal a los partidos –que puede venir de cualquier lugar sin que existan suficientes controles-, parece oportuno cortar, por lo sano, su necesidad de depender de enormes cantidades de dinero para ser competitivos: cancelando o limitando las compras que pueden hacer en los medios. A mayor necesidad de contar con dinero para ser un político exitoso, más campo fértil para la corrupción de los políticos. En el mundo se han puesto en práctica distintas modalidades para disminuir el costo que suponen los medios para la política. Países como España y Francia en Europa, además de Brasil y Chile en América Latina, no permiten la compra de espacios de publicidad en los medios de comunicación electrónica, pero se regula la presencia de las campañas en radio y televisión a través de la ley.

No hay que olvidar, además, que uno de los aspectos que más sensibles resultaron a la luz de las elecciones presidenciales del 2006, fue el de la presencia de diversos gobiernos (federal y estatales) mediante la promoción de sus logros y obras a través de los llamados “tiempos oficiales”. Lo cierto es que ese intervencionismo, que raya en la ilicitud, se constituyó como un problema del que es menester hacerse cargo. Algunas entidades han establecido con claridad en sus legislaciones la prohibición de realizar este tipo de “publicidad gubernamental” en un periodo previo a las elecciones, situación que, de alguna manera, se trasladó al ámbito federal con el llamado “Acuerdo de neutralidad” emitido por el IFE. Bien podría pensarse que esa prohibición se inscribiera con claridad en la ley y que se asentara la prohibición de utilizar tiempos oficiales con ese fin de proselitismo. En tal virtud, se tendría una importante cantidad de tiempo aire que, sin costo alguno para el Estado, deberían poner a disposición de los órganos de éste por parte de los concesionarios de radio y de televisión; tiempo que bien podría ser repartido –con base en criterios equitativo- entre los partidos políticos para que desplegaran en ellos sus campañas publicitarias durante los procesos electorales.

### III. La fiscalización a los partidos políticos

Por lo que hace al tema de la fiscalización y a la luz de la experiencia acumulada en los última década, se imponen las siguientes modificaciones legales:

#### *a) Remover el secreto fiscal para las investigaciones del IFE*

Sin duda, el principal problema que enfrentó el IFE para resolver algunos de los casos más complicados en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, fue, como anticipamos, la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal que, en numerosas ocasiones, las autoridades bancarias y hacendarias argumentaron reiteradamente para no atender las solicitudes de información que el IFE les hacía. Sin embargo, luego de que durante varios años existiera un consenso público en el sentido de suprimir dichos secretos, el 14 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados, actuando en este caso en su carácter de cámara revisora, aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, incluyendo explícitamente al IFE dentro de las excepciones a los secretos bancario y fiduciario. Así, finalmente, el legislador incorporó expresamente en la ley una de las banderas por las que el IFE litigó con éxito en diversas instancias jurisdiccionales: la de poder acceder a las cuentas bancarias cuando ello fuera indispensable para cumplir con su tarea de fiscalización.

La reforma mencionada no incorporó, sin embargo, la figura del secreto fiscal, lo que, en los hechos, sigue obstaculizando la posibilidad de que el IFE requiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a sus dependencias (como el Sistema de Administración Tributaria), en el contexto de sus indagatorias en materia de fiscalización, información fiscal de los contribuyentes que hayan tenido vínculos con los partidos, así como solicitarle la práctica de auditorías específicas que proporcionen elementos útiles para controlar los ingresos y egresos de los partidos políticos.

#### *b) Permitir que el IFE requiera información a terceras personas*

Este punto se refiere a la necesidad de reformas legales que permitan al IFE poder requerir coactivamente información y documentación a terceros que hayan tenido relaciones comerciales o financieras con los partidos políticos. Se trata, en suma, de otorgar a la autoridad electoral facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral. Además, resulta conveniente retomar la propuesta del Consejero Presidente del IFE y de algunos de los consejeros electorales que encabezaron el IFE entre 1996 y 2003, en el sentido de que la ley establezca de manera explícita la capacidad de la autoridad electoral pueda solicitar a la Secretaría de Hacienda que realice auditorías a personas físicas y morales para desahogar las investigaciones sobre ingresos y gastos de los partidos políticos.

#### *c) Establecer la obligación de intercambiar información para el IFE y los institutos electorales estatales*

A partir del año 2000 el IFE promovió la firma de convenios con los órganos electorales locales para intercambiar información de los ejercicios de fiscalización que cada uno de ellos realizaba en sus respectivos ámbitos de competencia. La intención fue crear una exhaustiva red de revisión

contable sobre las arcas de los partidos, tanto a nivel federal como a nivel estatal, para evitar que quedaran “zonas grises”, es decir, lagunas que pudieran volver ineficaz, y a la larga, inútil la tarea de fiscalización. En los años sucesivos se suscribieron más de 20 convenios, aunque algunos órganos electorales locales hicieron expresa su negativa.

Lo anterior no es un problema menor. Debe recordarse que los partidos políticos pueden hacer libremente transferencias financieras entre sus diferentes órganos (Comité Nacional, Comités Estatales, Comités Distritales, Comités Municipales, etc.), y aunque deben informar con puntualidad a la autoridad electoral todos los movimientos de recursos internos que efectúen, la falta de mecanismos legales que permitan el intercambio recíproco de la información entre los diversos organismos electorales abre la puerta a la existencia de huecos que impiden una revisión puntual del flujo y destino del dinero. Por ello se vuelve necesaria, como lo sugirió en su momento la mayoría de los integrantes del Consejo General del IFE que encabezaron al IFE entre 1996 y 2003, la modificación de la Constitución para que el IFE y las autoridades electorales locales estuvieran obligadas mutuamente a establecer mecanismos de coordinación que les permitieran intercambiar información relativa al origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

*d) Pensar en un nuevo órgano para fiscalizar y sancionar a los partidos*

Este tema implicaría un replanteamiento del diseño normativo e institucional de la fiscalización en México. En el esquema actual, la tarea de vigilar el origen y destino de los recursos ha sido encomendada a los órganos administrativos electorales que tienen a su cargo la organización y realización de los comicios, lo que se ha traducido en una sobrecarga de atribuciones que los expone permanentemente a un desgaste político a todas luces inconveniente en términos de la legitimidad y el respaldo de los partidos políticos que deben gozar dichas instituciones, particularmente de cara a los procesos electorales. En efecto, mientras que en la tarea de organizar procesos electorales transparentes, ciertos, objetivos, e imparciales, el IFE como autoridad electoral es acompañado por los partidos políticos, en materia de sanciones administrativas se encuentra en una situación de permanente confrontación.

Tal vez, por ello, sería oportuno pensar en que la tarea de fiscalización no esté encomendada a la misma autoridad que organiza los comicios y estuviera atribuida a un órgano público específico y especializado en la materia. Asimismo, el IFE es, en la actualidad, el encargado de desahogar las investigaciones sobre ilícitos de los partidos y, a la vez, es la autoridad encargada de fijar las sanciones correspondientes. Haciendo un símil, le corresponde la tarea de ministerio público y de juez de primera instancia. Es pertinente, entonces, desconcentrar de la misma autoridad la tarea de sustanciar una investigación y de emitir veredicto. Sería sencillo darle al IFE la tarea de sustanciar, por ejemplo, y que las resoluciones se transfirieran a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que los recursos de revisión de dichas sentencias bien podrían recaer en la sala primera del máximo tribunal electoral del país.

Cabe señalar que en el ámbito local existe ya un antecedente en ese sentido que bien podría servir como modelo para que, corregido a la luz de la experiencia que el funcionamiento de ese órgano ha tenido, pensar en un modelo propicio para realizar la fiscalización en el ámbito federal. Me refiero a la Contraloría de la Legalidad Electoral del Estado de Chiapas, que pone en evidencia que, de cara a una futura reforma electoral federal, los procedimientos y las instituciones con las que la problemática electoral se ha enfrentado en el ámbito local deben ser seriamente considerados por parte de los legisladores federales.



MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN:  
¿QUÉ REFORMA?



POR MIGUEL CARBONELL

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM

**U**na vez que ha concluido el proceso electoral federal que tuvo su momento culminante durante la jornada del 2 de julio del 2006, quizá sea momento de hacer una reflexión acerca de las cuestiones que deberían ser revisadas o modificadas en una futura reforma a nuestra legislación electoral.

A partir de lo sucedido durante el proceso electoral creo que contamos ahora con importante evidencia para poder realizar una buena reforma electoral, pero además tenemos el tiempo suficiente para hacer modificaciones serenamente, sin prisas, puesto que el siguiente proceso electoral se llevará a cabo hasta el año 2009. Esto no significa que debamos posponer hasta esa fecha la reforma, pero sí es importante que no se cocinen modificaciones simplemente “al vapor”, puesto que la experiencia de los últimos años nos demuestra que de esa manera no se logran las mejores reformas posibles.

Es importante reconocer que México ha llevado a cabo en los últimos 30 años (digamos, a partir de 1977), un muy completo proceso de evolución en materia electoral. De hechos, las reformas electorales pueden contarse entre las más importantes que ha sufrido la Constitución de 1917<sup>1</sup>. De la misma forma, han sido reformas que han permitido ir introduciendo y reconociendo el imparable pluralismo político y social que caracteriza al México de nuestros días, además que se han reafirmado a las urnas como la única vía legítima para el acceso a los cargos públicos representativos. En este contexto, una nueva reforma electoral podría suponer un paso más en la dirección correcta, si es que somos capaces de precisar con rigor los temas que tenemos pendientes en la materia. No se trata de reformar por reformar, ni de que se privilegien los intereses de los partidos políticos (o, peor aún, de algunos de ellos), sino de crear instrumentos y herramientas permitan seguir contando con buenas condiciones para las disputas legítimas por el poder; que en las elecciones prevalezcan la equidad, la transparencia, la certeza en el sufragio y la rendición de cuentas de todos los actores (lo que incluye a los partidos, a las autoridades electorales e incluso a los medios de comunicación, entre otros sujetos).

---

<sup>1</sup> Sobre el proceso evolutivo de las reformas electorales y su impacto en la transición democrática, ver Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, 3ª edición, México, Cal y Arena, 2005.

En todo caso, la siguiente reforma electoral debería tomar en cuenta los siguientes elementos:

### **1. Reducir la duración de las campañas electorales.**

La eficacia de la política en general y, en particular, de la actividad política que consiste en hacer campañas electorales está determinada en alguna medida por su relación con el tiempo. El tiempo en política siempre tiene efectos, ya sean positivos o negativos.

La atención (y la tensión) que suscitan las campañas no puede durar mucho tiempo, porque de otro modo se corre el riesgo de banalizar los actos electorales, de comenzar a repetir los mismos mensajes y, en suma, de hacer aburrida una contienda que debería mantener la atención permanente de los ciudadanos.

Esto no es así en México, como lo pudimos observar claramente durante el proceso electoral del 2006. Durante las últimas semanas se vivía una especie de cansancio y de hastío, que lo mismo se expresaba en los repetidos discursos de los candidatos como en los miles de ciudadanos que preferían refugiarse en los partidos del Campeonato Mundial de Fútbol.

Es urgente reducir el tiempo en que los candidatos pueden hacer oficialmente proselitismo. Las campañas deberían comenzar a principios de abril y durar tres meses cuando mucho.

### **2. Disminuir el financiamiento de los partidos.**

Nos puede parecer más o menos correcto, pero lo cierto es que uno de los principales factores que determinan un resultado electoral hoy en día es la disponibilidad de recursos económicos con que

puede contar un candidato. Para decirlo en breve: si se cuenta con más dinero es posible tener mayores probabilidades de ganar la elección. En este contexto, si queremos preservar la equidad entre los contendientes y asegurar que el principio de “una persona, un voto” siga siendo real, tenemos que regular la disponibilidad de gasto que pueden efectuar los candidatos y partidos. Así lo entendió el poder reformador de la Constitución desde hace años, de forma que se dispuso en el vigente artículo 41 fracción II una serie de disposiciones muy precisas (quizá demasiado precisas), sobre el financiamiento de los partidos políticos.

En términos generales puede decirse que la amplitud y el nivel de detalle con que la fracción II del artículo 41 regula lo relativo al financiamiento de los partidos políticos solamente pueden ser comprendidos a la luz de la historia política de México. En efecto, fue una constante por décadas la inequidad en la contienda política. Mientras el partido que durante mucho tiempo fue hegemónico tenía recursos ilimitados (muchos de ellos provenientes del erario público), los demás partidos apenas podían sobrevivir con las cuotas de sus militantes y con pequeñas ministraciones que les proporcionaba el gobierno. Para generar mucha mayor equidad y para mejorar las condiciones de la competencia electoral era necesario incrementar el financiamiento de todos los partidos, haciéndolo predominantemente público; de esa manera además sería fiscalizable por parte de las autoridades electorales.

La idea del financiamiento público tiene sus defensores y sus detractores. No son pocos quienes afirman que el financiamiento que reciben los partidos es excesivo a la luz de las muchas carencias que tenemos en México en temas sustantivos como educación, salud o vivienda. Para otros el financiamiento público es la única manera de balancear las condiciones para la competencia electoral y para evitar la introducción de dinero de procedencia ilícita en las

campañas y en las estructuras partidistas. Lo cierto es que el esquema de financiamiento público ha sido muy positivo y sus efectos creo que son sin duda alentadores. Pero en el futuro deberán disminuir los montos del mismo (buena parte de los cuales, por cierto, pasa directamente a los medios electrónicos de comunicación masiva, como lo veremos más adelante), y mejorarse la capacidad de verificación de las autoridades electorales.

La Constitución señala un doble sistema de financiamiento público: por un lado, el destinado a las actividades ordinarias de los partidos políticos y por otro el destinado a los gastos de campaña, el cual se asigna cada tres años (durante el año en que hay procesos electorales federales).

El último párrafo de la fracción II del artículo 41 constitucional dispone que será el legislador quien determine los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, los montos máximos para las aportaciones de simpatizantes (financiamiento privado), los procedimientos para el control del origen y ejercicio del gasto partidista y las sanciones en caso de incumplimiento. Con toda razón se ha dicho que llama la atención la parquedad en la regulación constitucional de estos cuatro temas, frente a la minuciosidad con que se aborda el asunto del financiamiento público<sup>2</sup>. Tal parecería que quienes redactaron el texto constitucional estaban más interesados en “alimentar” económicamente a los partidos que en obligarlos a rendir cuentas.

Sobre el tema del financiamiento conviene tener presente, entre otras, la siguiente tesis jurisprudencial:

## **FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

---

<sup>2</sup> Salazar, Pedro, “Artículo 41”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, 19ª edición, México, UNAM, Porrúa, 2006, tomo II, p. 212.

**NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.**—En el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos. Por lo que atañe al punto 1 debe advertirse que esos criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar prescritos en disposiciones legislativas, en el entendido de que, por definición, el término *criterios* está referido a pautas o principios necesariamente genéricos que, en el presente caso, son aplicables tratándose de la determinación de límites a las erogaciones, sin que revistan un grado de especificidad, o bien, sean conducentes para hacer eficiente y eficaz el contenido de una atribución o el cumplimiento de una obligación, en el caso, partidaria. Este carácter de los criterios naturalmente lleva implícito el hecho de que son meras referencias normativas para el ejercicio de la consecuente facultad reglamentaria que dará eficiencia y eficacia prescriptiva a las correspondientes reglas. En el supuesto de lo destacado en el punto 2, se está en el caso de límites a las aportaciones en numerario de los simpatizantes de los partidos políticos y procedimientos para el control y

vigilancia de todos los recursos partidarios. Asimismo, otro aspecto que debe destacarse de las normas constitucionales transcritas, subrayado en el punto 3 anterior, es que las sanciones precitadas son la mera consecuencia jurídica para la hipótesis normativa genérica consistente en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas sobre límites a las erogaciones en campañas electorales; montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. Empero, algo que resalta, por imperativo constitucional, es que tanto las infracciones como las sanciones respectivas deben estar prescritas en normas jurídicas legislativas, esto es, lógicamente generales, abstractas, impersonales y heterónomas. Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.—Partido Revolucionario Institucional.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. **Revista *Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, páginas 47-48, Sala Superior, tesis S3EL 036/98. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 574-575.**

En otro criterio de la mayor relevancia el Tribunal Electoral ha sostenido que el secreto bancario no es oponible al IFE cuando ejerce sus facultades de fiscalización sobre los partidos políticos. Se trata de un criterio muy importante para abatir los abusos que se han presentado en este terreno. La tesis en cuestión es la siguiente:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que

se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de

fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos. **Tercera Época:** Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad en el criterio. Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 296-298.

Pese a los importantes esfuerzos de fiscalización desarrollados por la autoridad electoral y pese al amplio entramado legal que tiene por objetivo evitar excesos y abusos por parte de los partidos políticos, en varios de los últimos procesos electorales se han presentado diversos escándalos en materia de financiamiento. Aunque en distinto grado, tal parece que ninguno de los partidos políticos nacionales parece estar a salvo de incurrir en trampas y violaciones legales de todo tipo<sup>3</sup>. Por esto y por otras razones es que quizá debamos seguir meditando acerca de la mejor forma para financiar a los partidos y, más en general, sobre la relación entre dinero y política<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre el tema es muy interesante la narración que hace Jaime Cárdenas que dos casos señeros en esta materia, en su libro *Lecciones de los asuntos Pemex y los amigos de Fox*, México, IJ-UNAM, 2004; también sobre lo mismo Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y los amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

<sup>4</sup> Una reflexión novedosa al respecto puede verse en Ackerman, Bruce y Ayres, Ian, *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2002.

La siguiente reforma electoral tendría que atender los aspectos mencionados. No creo que sea necesario discutir la pertinencia del financiamiento público, que se ha demostrado como una palanca importante para afianzar el pluralismo político que tenemos, pero lo que resulta indefendible es su monto. Los partidos deben acostumbrarse a hacer campañas mucho más austeras y con menos recursos. La legislación electoral debe tener en cuenta la necesidad de disminuir los montos de financiamiento público. Este punto, para tener efectos positivos, debe ir de la mano con el tema que se verá enseguida sobre la regulación de los medios de comunicación. No olvidemos que una parte sustancial del financiamiento va a dar directamente a los medios de comunicación, sobre todo a los medios electrónicos. Por tanto, una reforma que regule de distinta forma el acceso de los partidos a los medios, podría implicar una disminución importante del financiamiento que reciben.

### **3. Regular la relación entre medios de comunicación y partidos políticos.**

Nuestras democracias contemporáneas son, nos guste o no, sistemas que tienen entre sus actores privilegiados a los medios de comunicación. Durante los procesos electorales la importancia de los medios de comunicación crece todavía más, ya que a través de su cobertura noticiosa o de sus programas de análisis pueden inclinar el sentido de la votación de un porcentaje no menor de electores. Si el resultado electoral es muy cerrado, como lo fue en el 2006, la influencia mediática puede ser definitiva.

Ahora bien, la influencia de los medios puede o no ser positiva. Los medios pueden apostar por uno u otro partido político y actuar en consecuencia. De hecho, no es algo inusual que los medios tengan “preferencias” por ciertos candidatos o que adopten líneas discursivas y editoriales que favorezcan más a alguno de ellos. En este

contexto habría que ir pensando en mecanismos que promovieran el pluralismo mediático, que es lo único que nos permitiría limitar la capacidad de influencia de los medios, ya que las preferencias de unos se verían compensadas por las preferencias de otros e incluso podrían ser neutralizadas para no quedar en evidencia frente a los medios competidores. El pluralismo mediático fomenta la diversidad de voces, de creencias, de discursos y termina por nutrir de forma sustantiva el debate público. ¿Cómo podemos lograr ese pluralismo? Desde luego, la respuesta no tiene que ver solamente con los temas de la reforma electoral sino que debe caminar por terrenos cercanos pero no idénticos.

El pluralismo mediático puede tener, como señala Francisco Bastida Freijedo, una doble expresión. Por un lado, consiste “en la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública”; por otro, en “la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número posible de personas”. A la realización de estos fines, aclara el mismo autor, se opone la concentración de los medios de comunicación<sup>5</sup>. Este pluralismo, por tanto, no se reduce a una vertiente puramente cuantitativa, sino que también supone factores cualitativos que se concretan a través de la “presencia de diversidad de opiniones y de fuentes de información”<sup>6</sup>.

A la luz de lo anterior se puede sostener que existirá pluralismo en los medios siempre y cuando: a) la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o, por lo menos, esté disponible para aquellos que quieran utilizarla; b) dicha información tenga su

---

<sup>5</sup> “Concentración de medios y pluralismo. ‘Acordes y desacuerdos’ entre pluralismo y mercado”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coordinadores), Derechos humanos y derecho a la información, 2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003.

<sup>6</sup> Idem.

origen en fuentes diferentes, es decir, que haya surgido o pueda surgir de distintos puntos de, para decirlo de forma simplificada, “creación de la noticia” y c) que el producto informativo refleje el pluralismo social, político o cultural existente en una sociedad, es decir, que contenga el punto de vista de varios y no de uno sólo o de pocos de los participantes en los circuitos públicos de deliberación e intercambio.

Si esas tres condiciones no se dieran o se dieran de forma deficiente, probablemente estaríamos ante la presencia de la “concentración mediática”, ya sea en cuanto a los sujetos que reciben la información, a los que la crean o a los productos que llegan al público, lo cual jugaría en contra del valor que para cualquier sistema electoral supone la existencia de una opinión pública bien informada. Sin ella el ciudadano no podrá contar con los mejores elementos para tomar la decisión de por qué partido votar.

La reforma electoral que se emprenda en relación a estos aspectos debería, por lo menos, prohibir la contratación directa de publicidad en medios electrónicos. La mayor parte del financiamiento que reciben los partidos se va directamente a los medios electrónicos. Se trata de una forma absurda de “subsidio” público que redundaría en un beneficio privado, centrado sobre todo en las dos grandes empresas de televisión. Para evitar este despilfarro hay varias opciones. Una es centralizar en el IFE toda la compra de los espacios publicitarios, de modo que se adquieran en condiciones equitativas para todos los partidos y con anterioridad al inicio de la contienda. Otra solución, más radical pero mucho más benéfica, es que se prohíba toda publicidad en medios electrónicos. Es importante que los partidos aprendan a vivir sin comprar espacios en la televisión, sino ganándose los mismos con base en buenos discursos y en noticias de interés generales. Los ciudadanos piden ideas y propuestas, no eslogans y cancioncitas.

#### **4. Profundizar los mecanismos de fiscalización de los recursos partidistas.**

En los últimos años hemos asistido a importantes escándalos por actividades de financiamiento ilícito de los partidos políticos. En este tema México no tiene el monopolio a nivel mundial pues escándalos parecidos ha surgido en España, Italia, Alemania y Estados Unidos, por lo menos. Pero lo cierto es que el nivel de ilegalidades que hemos visto en México es muy considerable y ha afectado al menos a dos de los tres principales partidos políticos.

En este punto habría mucho por hacer, pero se podría comenzar al menos con la fiscalización efectiva de las llamadas “pre-campañas”, por un lado, y por otro darle capacidad a las autoridades electorales para investigar los apoyos “informales” que diversas asociaciones y grupos de la sociedad le prestan (o le regalan, en su caso) a los partidos y candidatos. Suele suceder que hacia el final de las campañas, cuando los partidos están a punto de rebasar los topes de gasto, aparezcan anuncios de “asociaciones civiles” o “grupos de ciudadanos” pidiendo el voto para tal o cual candidato, lo que puede hacer presumir la existencia de una red de financiamiento paralelo al oficialmente contabilizado. Este no solamente debería estar prohibido (ya lo está), sino también sancionado.

Como quiera que sea, la mayor parte de los recursos ilegales que entran en las campañas sigue viniendo de los órganos públicos. En este sentido habría que concluir que una efectiva fiscalización de las campañas comporta necesariamente el mejoramiento en la fiscalización del dinero que ejercen los órganos públicos, que con frecuencia suelen derivarlo para pagar actos de campaña de los candidatos afines al partido político en el que militan sus titulares.

## 5. Renovar escalonadamente a los órganos electorales.

La vía electoral como única puerta de acceso legítimo a los cargos públicos ha requerido en las últimas décadas de la construcción de una compleja institucionalidad electoral. Se trata de un andamiaje institucional y normativo que ha sido un ejemplo para muchos países (incluso para países que cuentan con sistemas democráticos consolidados). El éxito en el funcionamiento de los órganos electorales ha residido en su buen diseño institucional. Pero hay aspectos que se han descuidado (a lo mejor de forma deliberada) y que convendría corregir en una próxima reforma electoral. Uno de esos aspectos es el relativo a la renovación de los integrantes de los órganos cúspide del sistema electoral.

Una vez terminada la calificación de la elección presidencial seis de los siete magistrados del Tribunal Electoral cesaron en sus funciones; uno de los miembros de la Sala Superior se quedó en el cargo: el magistrado Alejandro Luna Ramos, que entró al relevo del fallecido Don José Luis de la Peza. En su lugar fueron nombradas personas que en pocas semanas tendrán que estar dictando importantes decisiones acerca de procesos electorales locales, celebrados o por celebrarse durante la segunda mitad del año. ¿No sería mejor que el recambio de magistrados fuera poco a poco y no de golpe?

Lo mismo sucede, lamentablemente, en el caso de la autoridad administrativa electoral, pues tampoco en el caso del IFE está prevista la renovación escalonada de los consejeros. Este arreglo institucional no es muy benéfico para la continuidad de los trabajos electorales y provoca que en cada renovación haya una prolongada fase de adaptación y aprendizaje. Debe ser modificado tan pronto como sea posible.

## 6. Garantizar la libertad de expresión de los contendientes.

La espiral prohibicionista que iniciaron los magistrados del Tribunal Electoral al decidir qué podía y qué no podía decirse de los candidatos rivales es muy peligrosa<sup>7</sup>. La ley debería impedir solamente la emisión de expresiones que fueran claramente denigratorias, que acusaran a un candidato de haber delinquido o que fueran meros insultos, sin ningún tipo de mensaje positivo. Por ejemplo, debería estar prohibido decir que tal candidato es un pederasta, pero no que su elección podría representar un “peligro” para México o para su estabilidad financiera.

Las campañas son un momento idóneo para poner ante los electores todos los elementos de juicio a fin de que puedan decidir por qué partido votar. El criterio de los ciudadanos solamente puede formarse adecuadamente si cuentan con suficiente información (negativa y positiva) acerca de quienes les están pidiendo el voto<sup>8</sup>. También en materia electoral vale la pena tomar en cuenta la siguiente consideración de Raoul Vaneigem, “No hay idea, ni declaración, ni creencia que tenga que librarse de la crítica, del escarnio, del ridículo, del humor, de la parodia, de la caricatura, de la imitación... Lo que sacraliza mata. La execración surge de la adoración. Sacralizados, el niño es un tirano, la mujer un objeto, la vida una abstracción desencarnada”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver las sentencias contenidas en los expedientes SUP-RAP-34/2006 y acumulado y SUP-RAP-31/2006. Aunque difieren en las cuestiones que se estaban juzgando y en la apreciación de la Sala Superior del TEPJF, ambas sentencias son muy representativas del debate sostenido entre sus miembros sobre los alcances de la libertad de expresión durante los procesos electorales. Sobre el tema de la libertad de expresión la Sala Superior había tenido oportunidad de manifestarse en la sentencia contenida en el expediente SUP-JDC-393/2005; esta sentencia fue el resultado de un excelente trabajo del reconocido experto en materia electoral y constitucional, el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

<sup>8</sup> Las reflexiones sobre el papel de la libertad de expresión dentro de un sistema político democrático puede tomar como punto de partida el importante texto de Sunstein, Cass, *Democracy and the problem of free speech*, Nueva York, The Free Press, 1993. Del mismo autor, en defensa del discurso disidente y de su necesidad para la regeneración democrática de cualquier país, *Why societies need dissent*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

<sup>9</sup> Vaneigem, Raoul, *Nada es sagrado, todo se puede decir*, Barcelona, Mesulina, 2006, p. 12.

La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad democrática, y constituye el presupuesto necesario para la construcción de una “racionalidad discursiva”, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos.

La deliberación pública realizada en libertad es una de las características de los modernos regímenes democráticos<sup>10</sup>. En palabras de Ignacio Villaverde, “en los Estados democráticos, la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de una decisión que afecta a la colectividad, e inexcusable para su legitimación... Sin una discusión libre no es posible una realización cabal del Estado democrático”<sup>11</sup>.

Parece comprensible que durante un proceso electoral los contendientes decidan lanzar críticas ácidas en contra de sus oponentes. La intensidad de los ataques seguramente crecerá si la contienda se presenta muy cerrada, pues la estrategia de descalificación entre los candidatos buscará restar los mayores votos posibles al oponente y conseguir el mayor número de adhesiones para la propia causa. En este contexto, no debería existir una suerte de censura por razón de contenido y, si la hubiera, los tribunales deberían desacreditarla con base en las normas jurídicas que garantizan la libertad de expresión.

El criterio expresado por el TEPJF en alguna de sus sentencias quizá se encuentre lindando el terreno de la censura previa prohibida por la Constitución y por los tratados internacionales. Como lo señala

---

<sup>10</sup> Al respecto, Elster, Jon (compilador), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2000.

<sup>11</sup> Villaverde, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, pp. 30-31.

Gregorio Badeni, actualmente por censura se entiende “toda forma de control o restricción, tanto anterior como posterior a la emisión del pensamiento, e incluye a las imposiciones ideológicas generadoras de sanciones motivadas por su incumplimiento”<sup>12</sup>. De acuerdo con este concepto, pueden ser múltiples las formas que adopte la censura. De acuerdo con Gregorio Badeni enumera prolijamente las siguientes formas<sup>13</sup>:

El monopolio de los medios de difusión; las subvenciones gubernamentales a ciertos medios de difusión en detrimento de otros y con el deliberado propósito de modificar o cercenar su línea editorial; la violación del secreto profesional que asiste a los periodistas; la difusión obligatoria de ciertas ideas, conceptos o acontecimientos; la publicación coactiva de cierta propaganda, noticia u opinión; la prohibición de crear nuevos medios de difusión; supeditar a la autorización gubernamental el establecimiento de los medios de comunicación; los privilegios o restricciones impuestas por el gobierno para emplear la tecnología de la comunicación; las trabas para la producción o importación de elementos necesarios para el funcionamiento o la modernización de los medios técnicos de comunicación; la aplicación de medidas fiscales que obstaculicen deliberadamente el normal funcionamiento de los medios de difusión, o que persigan alentar o desalentar a ciertos medios o a ciertas ideas; **la presión coactiva sobre la orientación y la información de los órganos de difusión; la prohibición de difundir ciertas ideas;** la intervención gubernamental de las empresas periodísticas; la intervención preventiva de cualquier autoridad pública, inclusive la judicial; **todo procedimiento encaminado a estorbar o impedir la difusión de ideas;** toda disposición que prohíba una publicación o establezca obligatoriamente su contenido contra la voluntad del

---

<sup>12</sup> Badeni, Gregorio, Tratado de libertad de prensa, Buenos Aires, Lexis-Nexis, Abeledo-Perrot, 2002, p. 215.

<sup>13</sup> Badeni, Gregorio, Tratado de libertad de prensa, cit., p. 216.

emisor; toda medida fiscal discriminatoria para la actividad de la prensa; la exigencia de una caución para la cobertura de responsabilidades ulteriores.

Haría falta recordar nuevamente las palabras tan conocidas de Alexis de Tocqueville, quien sobre la censura escribía en *La democracia en América* lo siguiente<sup>14</sup>:

En un país donde rige ostensiblemente el dogma de la soberanía del pueblo, la censura no es solamente un peligro, sino un absurdo inmenso. Cuando se concede a cada uno el derecho de gobernar a la sociedad, **es necesario reconocerle la capacidad de escoger entre las diferentes opiniones que agitan a sus contemporáneos**, y de apreciar los diferentes hechos cuyo conocimiento puede guiarle. **La soberanía del pueblo y la libertad de prensa son, pues, dos cosas enteramente correlativas**: la censura y el voto universal son, por el contrario, dos cosas que se contradicen y no pueden encontrarse largo tiempo en las instituciones políticas de un mismo pueblo.

Además de las consideraciones anteriores, hay que decir que la limitación discursiva durante las campañas puede ser utilizada como un arma del partido en el gobierno en contra de los partidos de oposición. Tiene razón Cass Sunstein cuando afirma que “El gobierno no es tan digno de confianza cuando intenta controlar el discurso que puede dañar sus propios intereses; y cuando el discurso es político, éstos casi siempre entran en juego... tenemos motivos de mayor peso para desconfiar de la regulación gubernamental cuando se trata de temas políticos”<sup>15</sup>.

El marco de actuación de nuestros jueces en esta materia está dado por lo que ha señalado la jurisprudencia internacional que les resulta

---

<sup>14</sup>La democracia en América, México, FCE, 2001 (reimpresión), p. 199.

<sup>15</sup>Sunstein, Cass R., República.com. Internet, democracia y libertad, Barcelona, Paidós, 2003, p. 147.

de obligatoria observancia. Así por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido importantes criterios sobre la libertad de expresión en su sentencia del caso conocido como “La Última Tentación de Cristo”<sup>16</sup>. En ese caso la Corte afirmó que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una social o colectiva; recordando su propia Opinión Consultiva 5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas estima que la primera de tales dimensiones, “requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (párrafo 64). Profundizando en el sentido y alcances de las dos dimensiones de la libertad de expresión, la Corte afirma que:

65. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho a expresarse libremente.

66. Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene

---

<sup>16</sup> Consultable en Carbonell, Miguel (compilador), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, México, CNDH, Porrúa, 2004, pp. 433 y siguientes.

tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

67. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previsto por el artículo 13º de la Convención.

Más adelante en la misma sentencia, la Corte afirma que “La libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada” (párrafo 68)<sup>17</sup>.

## **7. A modo de conclusión.**

Cuando se hacen propuestas de reforma en algún sector concreto del ordenamiento jurídico, siempre se corre el riesgo de quedarse corto o, por el contrario, de hacer una lista interminable de los cambios que serían deseables. Hoy en día las estrategias maximalistas tienen pocas posibilidades de éxito, a la luz de los intereses encontrados con que operan nuestras cámaras legislativas (tanto las federales como las locales). Quizá sea más prudente ir paso a paso, sobre todo en materias como la electoral, en la que ha habido cambios importantes en los últimos 20 años, los cuales además han sido relativamente exitosos.

Con todo, cualquier estrategia de ajustes minimalistas no puede perder de vista un hecho innegable: la situación política de México y las condiciones de la competencia electoral han evolucionado de forma

---

<sup>17</sup> Sobre la libertad de expresión hay pasajes interesantes también en las sentencias de la Corte Interamericana del caso Ricardo Canese vs. Paraguay de agosto de 2004, Herrera Ulloa de julio del mismo año e Ivcher Bronstein de febrero de 2001 (en referencia los dos últimos sobre todo a medios de comunicación y libertad de expresión)

importante; la legislación no debería dejar de atender los factores de evolución (y tampoco los factores involutivos, desde luego). La responsabilidad de los legisladores es poder acompañar con buenas leyes electorales (e incluso con reformas constitucionales, cuando sean necesarias), la dinámica del cambio político de México, que es un cambio que según muchos indicadores todavía no termina.



PERSPECTIVAS DE LA  
JUSTICIA ELECTORAL



POR JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

---

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM  
EX MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Como se sabe, uno de los rasgos de las principales reformas en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial, de la constitucionalidad de actos y leyes electorales con los que se modificó

una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran al margen de dicho control.

La citada reforma, entre otras cosas, se caracterizó por el establecimiento de reformas integrales de justicia electoral en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ocupa un lugar central en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia del mas alto tribunal de la República y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral.

Al efecto se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos, por resoluciones federales y locales; es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales. El sistema se complementa con la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para el control de la legalidad y regularidad de los comicios locales sin olvidar que tanto en el ámbito federal como local se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan respectivamente a los órganos competentes del IFE o a la de los correspondientes institutos o consejos electorales de los estados y del Distrito Federal.

La idoneidad de la competencia conferida a la SCJN para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en lo tocante a leyes electorales se justifica plenamente ávida cuenta que mucho más de la mitad de tales medios de defensa constitucional han versado sobre la materia electoral, en la cual el máximo tribunal del país ha

establecido importantes criterios jurisprudenciales en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho.

Por su parte, el TEPJF en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, ha venido desempeñando una función garante, antiformalista y defensora de la Constitución mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y haciendo valer los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como los definitivos de los partidos políticos, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas como lo he intentado mostrar en otras ocasiones.

La función garante del TEPJF se aprecia en los diversos y relevantes criterios jurisprudenciales que ha sostenido, los cuales pueden clasificarse según tengan por objeto asegurar el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva, el pleno respeto y la protección amplia de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, el fortalecimiento de los partidos políticos, la democracia interna de los partidos políticos, la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electorales, el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administrativo sancionador electoral, así como sujeción de todos los actos electorales, tanto de las autoridades federales y locales, como los definitivos de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el modelo de estado constitucional democrático de derecho, los tribunales y de manera destacada los electorales, están llamados a desempeñar un papel decisivo en la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el control de la regularidad de los

actos y resoluciones de los órganos de poder público y de otros sujetos jurídicos como los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos, ávida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza en un régimen democrático es el poder el que se somete a la razón y no la razón al poder.

Además de incorporar la posibilidad de impugnar las leyes electorales ante la SCJN las acciones de inconstitucionalidad con la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución Federal se establecieron dos juicios constitucionales de carácter extraordinario respecto de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas: el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En este contexto, con pleno reconocimiento a la valiosa y significativa labor que han venido desempeñando los tribunales electorales de las distintas entidades federativas de la República en beneficio de la justicia electoral local, el tema del fortalecimiento del federalismo judicial electoral es de suma trascendencia en nuestro país, ya que en atención a la estructura federal del Estado Mexicano es indispensable consolidar la autonomía e independencia de los órganos judiciales electorales de las distintas entidades federativas.

Durante décadas, las leyes electorales locales siguieron el texto de las leyes federales; muchas sólo lo reproducían ajustando la terminología, sin embargo, la tendencia empezó a revertirse desde finales de la década de los 80 con el debilitamiento del partido hegemónico y el ascenso de fuerza electoral de los partidos de oposición; en la medida que las elecciones locales fueron cada vez más competitivas aumentó la presión ciudadana por reformar la normativa local electoral siguiendo modelos propios.

Las diversas reformas electorales federales y locales que se fueron registrando sucesivamente a partir de entonces, constituyeron el inicio de cambio e introdujeron innovaciones institucionales con frecuencia, habiéndose planteado primeramente en las diversas entidades federativas y sólo con posterioridad incorporadas al ámbito federal. Este proceso de innovación institucional continúa y continuará pues la democracia es una construcción permanente y eso implica la búsqueda permanente de renovadas formas institucionales.

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la judicialización de los procedimientos electorales, se presenta no sólo como parte de la evolución histórica de nuestras instituciones que abandonó el contencioso electoral de naturaleza política a través del cual se confería a los llamados colegios electorales de las distintas legislaturas la atribución de resolver en última instancia acerca de la validez de las elecciones, sino que nos enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado como parte también de lo que, en forma mas amplia, se ha denominado judicialización de la política.

La expresión judicialización de la política es notoriamente en vivo, ya lo destacaba el doctor Javier Ezquiaga que puede entenderse en más de un sentido; intentaré despejar esta ambigüedad, a fin de evitar equívocos. En un sentido, en el contexto de la justicia electoral, significa la sustitución de un sistema de carácter político por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional; es decir, el paso de un sistema en que las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político conforme criterios de oportunidad política a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.

El establecimiento en México de un contencioso de pleno carácter jurisdiccional tuvo lugar en 1996, después de más de 170 años de tener un contencioso electoral predominantemente político, con la creación del TEPJF, innovación institucional que implicó, para decirlo como José Woldenberg, la judicialización de los diferendos electorales en el sentido no peyorativo del término; en otro sentido, judicialización de la política quiere decir dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido; en este sentido de la expresión con un carácter peyorativo, que significa que en último término, la judicialización tiende a suprimir la decisión política o por lo menos a paralizar los procesos decisorios de la esfera política.

Es verdad que las fronteras de lo jurídico sobre la política se han extendido en el modelo de democracia constitucional, si bien se ha registrado una redistribución del poder a favor de la rama judicial, se trata de una redistribución que tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales y en general, el control de la regularidad de los actos y resoluciones de los órganos del poder público y de otros actores. La judicialización de la política en el sentido estricto no implica que el órgano jurisdiccional electoral federal se sustituya, en su caso, a la voluntad ciudadana, a los órganos representativos o a un partido político. Ello por las siguientes razones: en primer lugar, el TEPJF es respetuoso de la voluntad popular expresada en las urnas; en segundo lugar, en principio es deferente del legislador democrático, digo en principio porque, por ejemplo, el legislador, así sea democrático, no podría violar el contenido esencial de los derechos fundamentales; y en tercer lugar, existen en el contexto ciertas determinaciones de los órganos partidarios que en principio pertenecen a un ámbito decisorio propio, derivado de la libertad autoorganizativa de los partidos políticos, lo cual incluye varios aspectos como son la normativa y la autogestiva en el entendido de

que debe existir una armonía entre esta capacidad autoorganizativa y los derechos fundamentales político-electorales de sus miembros o afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria.

La autonomía de gestión de los partidos políticos no significa, desde mi perspectiva, que el Tribunal Electoral no tenga actitud de controlar jurisdiccionalmente que se hayan seguido puntualmente conforme con la normativa intrapartidaria los procedimientos, reglas o requisitos objetivos a su cargo. Ello debe ser así básicamente por la razón de que los partidos políticos en tanto entes fundamentales del moderno Estado constitucional democrático de derecho y según lo establece la Constitución y la ley deben tener no sólo una normativa interna democrática, sino un funcionamiento democrático, tal como lo sostuvo el Tribunal Electoral en el asunto referente a los estatutos de un partido político nacional. En los estados constitucionales democráticos de derecho ha operado una redistribución y poder a favor de los jueces, a tal grado que se habla de un verdadero contrapoder, sin embargo, los jueces por lo general no son elegidos a diferencia de los representantes populares. La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función particularmente de los jueces constitucionales no está dada de una vez y para siempre a partir de su nombramiento, sino se construye permanentemente mediante la motivación de sus resoluciones, es una legitimación que se adquiere vía de la motivación de las sentencias; la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral no hace que dirima los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos

políticos, más se deciden jurídicamente; es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas, con base en lo establecido en el derecho para decirlo con Clauses Stert: jurisdicción sobre materia política no es lo mismo que jurisdicción política, esto es, jurisdicción con arreglo a criterios políticos. Un ejemplo de jurisdicción política sería la autocalificación de las elecciones que de sus respectivos miembros realizaban antes de 1993 los colegios electorales; esto es, órganos políticos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de nuestro país.

En tal virtud, debe hacerse una clara y tajante distinción. El que se trate de un conflicto de naturaleza política no, cuando menos, un conflicto entre órganos políticos. Por ejemplo, un conflicto entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo Federal en la reciente controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos no implica en modo alguno que la decisión jurisdiccional que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas, por ejemplo, de conveniencia y oportunidad, sino debe ajustarse a salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad.

De ahí la importancia que en los últimos tiempos ha cobrado tanto en el ámbito teórico, como en la práctica, la argumentación jurídica, particularmente la desarrollada por los tribunales constitucionales. En todo caso se trata de someter a escrutinio la argumentación de los tribunales constitucionales, toda vez que por más supremo que puedan ser no son infalibles como ya lo ha señalado el doctor Ezquiaga.

Similarmente, el que un tribunal electoral, por ejemplo, al resolver un litigio electoral declare la nulidad de la elección, así sea la de gobernador, porque quedó acreditada que se violaron determinados principios constitucionales que deben regir a toda

elección democrática y que semejantes violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, no implica que dicho órgano jurisdiccional dirima un conflicto político con arreglo a consideraciones políticas, sino lo resuelve aplicando estrictamente las disposiciones constitucionales y legales que prevén, como consecuencia jurídica la nulidad, cuando se demuestra la constitución de tales irregularidades.

Como observa Manuel Aragón, el control jurídico, particularmente el control jurisdiccional, a diferencia del control político tiene esos rasgos distintivos: es un control objetivado, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo persistente y no disponible para el órgano de control. Está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas, su ejercicio es necesario en cuanto ha de ejercerse indispensablemente siempre que sea instado para ello y cuarto, está encomendado a un órgano independiente e imparcial dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, la justicia constitucional ha instruido la politización de la justicia desde el momento en que los cuerpos constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional. La justicia constitucional electoral, no pretende eliminar lo político, ya que no intenta inhibir ni frustrar la actividad parlamentaria ni socavar la regla de la mayoría, como destaca Perfecto Andrés Ibáñez al analizar el pensamiento de (Luigi Feraioli), la emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete. El deber de observar la constitución, incluso, proporciona

una garantía más de sujeción en la medida que limita el abanico de las interpretaciones legítimas, además de que el deber constitucional de motivar las decisiones judiciales proscribiera el decisionismo, tan arraigado en los viejos hábitos judiciales, concluye la cita de Perfecto Andrés Ibáñez.

En términos generales, la judicialización de los procesos electorales en México ha mostrado su funcionalidad y ventajas, al garantizarse que la resolución de conflictos electorales se realizan por un tribunal tercero imparcial con base en los principios de constitucionalidad y legalidad, más no como antes, según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política, como ocurría en la época del contencioso político, lo cual propiciaba recurrentes y prolongados conflictos poselectorales al margen de la leyes constitucionales.

Ahora bien, atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales de las democracias occidentales es posible apreciar un espectro que va de sistemas fuertemente centralizados a otros ampliamente descentralizados, en el entendido de que, en general, la decisión final de toda elección local, eventualmente y al menos en cierta medida corresponde a una instancia jurisdiccional que como tal, siguiendo a Kelsen no correspondería propiamente a un órgano del orden de la federación y de los órdenes parciales de las entidades federativas, sino a un órgano del Estado federal o nacional como un todo, en palabras de Ulises Schmill, un órgano del orden constitucional. En ese sentido, por ejemplo, se llega a conferir tal función en los diversos sistemas federales a la corte suprema del respectivo Poder Judicial Federal, como ocurre en Canadá, Estados Unidos y Argentina, a un órgano electoral especializado dentro del Poder Judicial Federal como ocurre en México, Brasil y Venezuela o bien al correspondiente

Tribunal Constitucional siguiendo el modelo europeo, como ocurre en Austria.

Por lo que se refiere a México la eventual decisión final respecto de cualquier elección local, una vez agotadas las instancias de cada entidad federativa, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; al respecto es oportuno hacer referencia a la importante iniciativa de reforma legal recién aprobada por la Cámara de Senadores y firmada por legisladores, a través de la cual se redistribuyen competencia entre las salas del propio tribunal confiriéndole a las salas regionales las competencias para resolver los juicios de revisión constitucional electorales relacionados con las elecciones locales y de los ayuntamientos conservando la Sala Superior la relativa a los juicios relacionados con las elecciones de Gobernador y del Jefe de Gobierno del Distrito federal, en el entendido de que se confiere a la propia Sala Superior facultad de atracción, respecto de los asuntos que por su interés y trascendencia así lo requieren, respetando la competencia y atribuciones del legislador democrático, en cuyo ámbito aún se encuentra la referida iniciativa de reforma legal.

Me permito sólo destacar a título personal y desde una perspectiva académica, lo que en estimo constituye un acierto, no sólo al prever cierta desconcentración del trabajo jurisdiccional, sino al conferirle funciones permanentes a las salas regionales, lo cual se puede considerar como un complemento a la previa determinación de la SCJN en cuanto a garantizar la estabilidad judicial de los respectivos magistrados de las salas regionales, condición indispensable para la independencia judicial y la consecuente impartición de la justicia auténtica. Asimismo con el objeto de salvaguardar la estabilidad del TEPJF, así como armonizar la necesaria continuidad de los trabajos con la paulatina renovación de los criterios jurisprudenciales ante la

cambiante realidad del país, de manera similar con lo que ocurre con los ministros de la SCJN, cabe ponderar una reforma constitucional para establecer la renovación parcial y escalonada de los magistrados de las diversas salas del propio tribunal electoral federal.

Por otra parte, como se sabe, la interpretación constitucional realizada por la honorable SCJN al resolver la contradicción de tesis 2/2000 que resulta obligatoria para el TEPJF le impide inaplicar en un caso concreto, una norma legal que contravenga la Constitución Federal en el entendido de que tampoco tribunal alguno cuenta con tal atribución, por lo que desde una perspectiva académica y a título personal estimo indispensable que el órgano revisor de la Constitución confiera en forma explícita a un órgano jurisdiccional dicha facultad, como podría ser el propio TEPJF con el objeto de colmar esa laguna en el sistema de justicia electoral y no dejar en indefensión a sujetos que no tienen acceso a la acción de inconstitucionalidad para combatir leyes electorales y constitucionales de manera abstracta y directa como ocurre con ciudadanos, agrupaciones políticas y eventualmente partidos políticos de nueva creación.

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del sistema federal, que permite unidad nacional o diversidad regional, según las necesidades cambiantes de cada específico país, frente a algunas voces aisladas que propugnan por una mayor centralización para conferirle a las salas regionales del TEPJF la resolución de los conflictos electorales locales, cabría ponderar que en un futuro, quizá mediato convendría mejor que se descentralizara aún más la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirles tal atribución en primera instancia a los tribunales electorales de las entidades federativas, no solo respecto de los comicios locales, sino también de los federales, al menos los relacionados con diputados federales y senadores, conservando la Sala Superior o equivalente la competencia para

conocer las resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales locales, una vez agotadas las instancias locales y quizá, a mediano plazo, por razones estrictamente de constitucionalidad. Lo anterior sin duda requiere que previamente del fortalecimiento de los tribunales electorales locales, a fin de asegurar en mayor medida su autonomía funcional orgánica aún dentro del respectivo Poder Judicial, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del Poder Público y de los respectivos partidos políticos y la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación bajo su conocimiento a través de la ampliación de garantías judiciales orgánicas y procesales previstas en el Art. 116 de la Constitución Federal.

En lo concerniente a la necesaria autonomía e independencia de los tribunales electorales de los estados conviene tener presente la tesis de nuestra SCJN, en el sentido de que si los tribunales locales estatales son parte del Poder Judicial rigen para ellos las reglas específicas previstas en el Art. 116, fracción III de la Constitución Federal, a fin de hacer efectiva la independencia judicial en la impartición de justicia local que las leyes tanto federales como locales deben garantizar de conformidad con lo dispuesto en el art. 117 constitucional sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que forman parte de este poder, a fin de fortalecer tales principios y asegurar la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros e incluso los correspondientes a tribunales electorales que no forman parte del Poder Judicial como he sostenido en diversos foros, teniendo presente que hay una iniciativa de reforma constitucional en el ámbito federal.

Una guía puede ser el establecimiento en la fracción IV del artículo 116 constitucional de auténticas y mayores garantías judiciales tanto orgánicas como procesales. En efecto, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el cargo e incluso su inamovilidad como se hizo en alguna en alguna entidad federativa asegurando la permanencia de los organismos electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento como ocurre en algunos estados. La renovación escalonada de sus integrantes, su incorporación a la carrera judicial, una remuneración decorosa así como la depuración de los procedimientos y requisitos de designación, con el objeto de salvaguardar la idoneidad técnica para el cargo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas; igualmente se deben buscar mecanismos para propiciar cierta autonomía financiera del órgano jurisdiccional así como conferirle atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

Asímismo convendría ampliar las bases constitucionales de los medios de impugnación en materia electoral y las garantías procesales de las partes a fin de asegurar un mayor acceso a la justicia electoral de manera completa y efectiva. Por ejemplo, generalizar la existencia de instancias locales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sólo por parte de autoridades electorales sino incluso de partidos políticos dada su posición de hegemonía frente a los ciudadanos igualmente establecer un plazo razonable como límite para resolver los medios locales y asegurar una eventual impugnación por la sala competente del tribunal electoral federal de los juicios respectivos; sin embargo, la reforma de la Constitución Federal no constituye la única vía para fortalecer el federalismo judicial electoral ya que atendiendo a las bondades del

régimen federal electoral cabe la posibilidad de que sus reformas sean realizadas por los órganos constituyentes legislativos de las entidades federativas, como ha acontecido en diversas entidades federativas en las que se han registrado importantes innovaciones en el ámbito de control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales electorales locales.

Así por ejemplo, en diversas entidades federativas del país se han establecido medios impugnativos locales que tienen por objeto garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y en algunos casos en contra de actos de los partidos políticos; a título ilustrativo se pueden citar los casos en que se prevén medios para impugnar diversos actos de autoridades electorales locales relacionados con el registro electoral; por ejemplo, en Colima, Guanajuato, Estado de México, Jalisco y Nuevo León, incluso contra actos de partidos políticos como en Coahuila y Tlaxcala por citar algunos y por lo que se refiere a decisiones que involucre la expulsión de algún miembro de algún partido político como es el caso de Colima.

Concluyó: es importante señalar que ha sido criterio reiterado del TEPJF la necesidad de observar puntualmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral con miras a fortalecer al federalismo judicial electoral; así por ejemplo, la Sala Superior del citado órgano jurisdiccional federal ha establecido que debe considerarse que de la interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales se deriva un mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales preferentemente locales.

En efecto, atendiendo al carácter extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acorde con lo dispuesto en los artículos 116 y 124 constitucional, el funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral por lo que debe privilegiarse toda interpretación de la normativa local que conduzca a tal conclusión, de modo que, conforme con el sistema de distribución competencial de la federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si se deduce la procedencia de un medio impugnativo, para que un tribunal electoral local decida sobre una controversia electoral debe reconocerse el derecho a los justiciables para que ocurran ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

Con independencia de lo anterior es imperativo que los tribunales electorales ejerzan plenamente aun más sus atribuciones conferidas en el ordenamiento. Por ejemplo dichos órganos jurisdiccionales están en la aptitud de realizar aplicaciones directas de interpretaciones conforme con la Constitución Federal en la impartición de justicia, así como realizar un mas efectivo control de legalidad al ejercer un control de la constitucionalidad local cuando no se encuentre reservado a algún otro órgano jurisdiccional de la respectiva entidad federativa tal y como ha sido reconocido por el tribunal federal en la tesis relevante de la Sala Superior cuyo rubro es “Conflicto entre una disposición legal local y la constitución de la respectiva entidad federativa”. En el ámbito nacional su solución constituye control de la legalidad y no de la constitucionalidad.

La consolidación de la democracia electoral y la garantía efectiva de los derechos y libertades, incluidos los derechos político-electorales pasan sin duda por el fortalecimiento del federalismo judicial electoral. Desde mi perspectiva, como he intentado mostrar, las innovaciones en el ámbito de las entidades federativas para hacer plena realidad del federalismo judicial electoral podrían darse sin duda en tres diferentes vertientes:

Primero. Algunas modificaciones desde luego provendrían de una reforma constitucional, a cargo del órgano revisor de la Constitución Federal.

Segundo. Otros cambios podrían realizarse por los constituyentes locales y las legislaturas locales en el ejercicio de sus respectivas potestades.

Tercero. Sin embargo, no todo es cuestión de reformas constitucionales o legales, sino que puede avanzarse gran trecho en la medida en que los órganos jurisdiccionales, tanto federal como los locales ejerzan cabal y vigorosamente sus atribuciones. El federalismo en general y en el federalismo judicial electoral en particular, no son fines en sí mismo, sino constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos; es decir, tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad los derechos a una cuestión pública, democrática, entre los que figuran el imperio del derecho, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la independencia e imparcialidad de los jueces electorales. En todo caso, cualquier propuesta de reforma requiere ponderarse debidamente, no sólo con el fin de consolidar los logros obtenidos en la impartición de justicia electoral en México, el cual permite comprobar la existencia de garantías suficientes para la celebración de elecciones libres y auténticas que tendrán lugar en el 2006, tanto en el ámbito federal

como en el de las entidades federativas, sino también para avanzar en la consolidación del federalismo judicial electoral vigoroso y eficiente en beneficio del Estado Constitucional democrático de derecho.



