

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
número seis • segunda época • diciembre 2008

Número
6
Especial

SEMINARIO

Implicaciones de la Reforma Electoral Federal 2007 en el Estado de Michoacán
del 23 de mayo al 20 de agosto de 2008



- Conferencias Magistrales
- Mesas Redondas
- Sesiones de Trabajo

Convocantes:



consejo general

presidenta

MARÍA DE LOS ÁNGELES LLANDERAL ZARAGOZA

secretario

RAMÓN HERNÁNDEZ REYES

consejeros electorales

LUIS SIGFRIDO GÓMEZ CAMPOS
ISKRA IVONNE TAPIA TREJO
RODOLFO FARÍAS RODRÍGUEZ
MA. DE LOURDES BECERRA PÉREZ

consejeros suplentes

HUMBERTO URQUIZA MARTÍNEZ
FERNANDO REYES BARRIGA
ESTHER GARCÍA GARIBAY
LILIA GUADALUPE VARGAS MARTÍNEZ

comisionados del congreso

DIP. ANTONIO CRUZ LUCATERO
DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA

vocal de capacitación electoral y educación cívica

ANA MARÍA VARGAS VÉLEZ

vocal de organización electoral

JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ CORONA

vocal de administración y prerrogativas

JOSÉ IGNACIO CELORIO OTERO

representantes propietarios de partidos políticos

EVERARDO ROJAS SORIANO
JESÚS REMIGIO GARCÍA MALDONADO
VÍCTOR MANUEL GARCÍA REYES
REGINALDO SANDOVAL FLORES
CÉSAR MORALES GAYTÁN
RICARDO CARRILLO TREJO
ALONSO RANGEL REGUERA

PAN

PRI

PRD

PT

PVEM

PC

PNA

representantes suplentes de partidos políticos

VÍCTOR ENRIQUE ARREOLA VILLASEÑOR
ENRIQUE MORELOS GUZMÁN
JUAN PABLO PUEBLA ARÉVALO
CARMEN MARCELA CASILLAS CARRILLO
PERLA BOTELLO HERNÁNDEZ
MIRZA ROBLES OROZCO
DORALÍ ARIZMENDI HUERTA

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

sumario

editorial	6
• Conferencias Magistrales	
contenido y alcances de la reforma electoral en víspera del inicio del proceso electoral Senadora María Serrano Serrano	10
facultades del IFE en relación a asuntos internos de los partidos políticos Dr. Lorenzo Córdova Vianello	22
la democracia, un tema inacabado Dr. Miguel Carbonell Sánchez	44
la reforma electoral federal desde la perspectiva del IFE Dr. Leonardo Valdés Zurita	60
la reforma electoral federal desde la perspectiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mgdo. Flavio Galván Rivera	72
impacto de la reforma electoral federal Mtro. Andrés Albo Márquez	86
•• mesas redondas	
libertad de expresión y secreto de estado Dr. Héctor Pérez Pintor	102
administración de tiempos en radio y televisión a cargo del IFE Dra. Wilma Arellano Toledo	106
la reforma electoral y la transformación de las campañas políticas en México Mtra. Lorena Zaldívar Bribiesca	126
límites a la libertad de expresión en materia electoral? Mtro. Armando Alfonso Jiménez Lic. Antonio Rivera Casas	142
reforma electoral en las entidades federativas Lic. Adolfo Mejía González Lic. José Enrique Vega Ayala Mgdo. Carlos Axel Morales Paulín	156

la reforma electoral del estado en perspectiva	182
Mtro. Alan García Campos Mtro. Jaime Rivera Velázquez Dr. César Iván Astudillo Reyes	
la reforma electoral en Michoacán	208
Diputado Dr. Francisco Morelos Borja Diputado Prof. Wilfrido Lázaro Medina Diputado Prof. Raúl Morón Orozco	

••• **sesiones de trabajo**

nuevas reglas para las coaliciones electorales	234
Lic. César Ernesto Ramos Mega	
prerrogativas de los partidos políticos derivadas de la reforma electoral	248
Mtro. Fernando Agiss Bitar	
efectos de la nueva generación de reformas electorales para la fiscalización de la financiación política en México	264
Dr. Oswaldo Chacón Rojas	
implicaciones de las precampañas electorales por la reforma federal	282
Lic. Iskra Ivonne Tapia Trejo	
fiscalización a partidos políticos en Michoacán, necesidad de su reforma	288
Dr. Héctor Chávez Gutiérrez	
organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, integración, distribución de atribuciones entre las Salas que lo integran	298
Dr. Gabriel Mendoza Elvira	
inaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución	314
Dra. Rosa María de la Torre Torres	
nulidad de la elección sólo por causales legales expresas, criterios adoptados	322
Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez	
elecciones concurrentes: tres comentarios sobre las implicaciones de las reformas electorales de 2007	330
Lic. Fernando José Díaz Naranjo	

financiamiento a los partidos políticos en el estado de Michoacán	346
Dr. Rodolfo Farías Rodríguez	
contratación de medios de comunicación en Michoacán y su necesaria reforma	356
Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez	
perspectiva de los medios de comunicación para las elecciones federales	364
L.E. Carlos González Martínez	
coaliciones y candidaturas comunes en Michoacán ¿deben reformarse?	374
Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza	

editorial

Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza
Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán

El sistema electoral mexicano ha venido evolucionando y se consolida como un régimen democrático a partir de grandes reformas al marco jurídico regulador de las instituciones y procesos comiciales.

Fundamentalmente de 1977 a la fecha, se han efectuado sucesivas modificaciones constitucionales y legales tendientes a garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, organizadas por autoridades autónomas e imparciales, en las que exista una competencia efectiva y equitativa, y en las que se respete el voto popular libre y secreto; así como a la consolidación de un régimen de partidos políticos a través de los cuales los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público; y, un sistema de medios de impugnación que garanticen la constitucionalidad y legalidad de las elecciones.

Es evidente la transformación política de ese tiempo a la fecha; se han consolidado las instituciones y contamos con procedimientos electorales que han logrado en gran medida la confianza ciudadana; pasamos de un sistema mayoritario puro para la elección de legisladores, a un sistema electoral mixto; de elecciones controladas por autoridades de gobierno a aquellas organizadas y vigiladas por ciudadanos; de la calificación política de las elecciones a la calificación por autoridad jurisdiccional; de la existencia de un partido de estado a un régimen de partidos competitivo; a la efectiva división de poderes; a la posibilidad de alternancia en el poder; a la transparencia de los comicios; en fin, a la regularidad de un sistema democrático.

No obstante, el derecho electoral es y seguirá siendo un tema inacabado, la propia dinámica legislativa es muestra de ello, tan solo de 1977 a la fecha ha habido siete reformas electorales.

Las aprobadas en 1996 fueron calificadas en su momento como “definitivas”, y si bien constituyeron el marco jurídico adecuado para el desarrollo de varios procesos electorales, sin embargo, a últimas fechas, mostraron su desajuste con la realidad política actual; lo que hizo imperativo efectuar nuevas reformas tanto a la Constitución como a la legislación secundaria.

Antes de la última elección federal, pero sobre todo a partir de ella, en nuestro país se advirtió la necesidad de resolver, a través de modificaciones al marco constitucional y legal regulador de las elecciones, ciertos aspectos normativos y procedimentales que ante la dinámica político-electoral habían quedado a la zaga.

Así, se dio la reforma electoral constitucional y legal aprobada por el Congreso

de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente, con el propósito de reivindicar demandas concretas que implicaron rupturas y continuidades en los distintos aspectos del sistema electoral, político y de partidos, esta nueva realidad está siendo seguida de reformas legales producto de la dinámica constitucional.

Para conocer esas reformas, analizar las disposiciones innovadoras, así como su aplicación y la repercusión en la legislación electoral del Estado de Michoacán, y con la finalidad además de coadyuvar y participar en el análisis, la reflexión y la propuesta para las adecuaciones necesarias a la legislación estatal, el Instituto Electoral de Michoacán, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad Latina de América, convocaron al Seminario *"Implicaciones de la Reforma Electoral Federal 2007, en el Estado de Michoacán"*.

En la presente edición se concentra el fruto del esfuerzo de las instituciones organizadoras, ponentes y asistentes que participaron activamente en cada una de las acciones que le dieron vida al Seminario desde la tarde del 23 de mayo en que fue inaugurado hasta el 16 de agosto, el cual tuvo lugar en distintos edificios de la capital michoacana, algunos de los cuales constituyen patrimonio cultural de la humanidad y que sirvieron como escenario de los trabajos académicos. De las treinta y ocho ponencias que a lo largo de estos tres meses fueron sustentadas por académicos, especialistas y funcionarios públicos, en sus distintas modalidades como conferencias magistrales, mesas redondas y sesiones de trabajo, en el presente número se encontrará la visión de treinta y tres exponentes.

Desafortunadamente las ponencias del Mtro. Álvaro Estrada Maldonado, Mtro. Miguel Ángel Solís Rivas, Prof. Gerardo Martínez y del Lic. Hugo Sebastián Gutiérrez Hernández Rojas, no fue posible su inclusión en esta edición, sin embargo, la revista Expresiones queda abierta para recibir y publicar estas disertaciones.

Por otro lado, valga este número especial del órgano oficial de difusión del Instituto Electoral de Michoacán, como un puntual agradecimiento por la labor compartida de las instituciones que se sumaron a la organización de este Seminario, el merecido reconocimiento a todos los ponentes que contribuyeron a la reflexión y análisis de diversos temas de interés, a los moderadores y a los asistentes que con su participación hicieron posible el debate de las ideas.

El Instituto Electoral de Michoacán ofrece esta edición como un aporte de las instituciones y de la academia en la permanente búsqueda del fortalecimiento de la democracia en Michoacán; en el entendido de que las posturas aquí contenidas representan la visión propia de su autor.

Este esfuerzo editorial no ha tocado su fin, faltan las expresiones y el juicio crítico de nuestros lectores, esperamos sus aportaciones, opiniones, comentarios o sugerencias.



“Contenido y alcances de la reforma electoral en víspera del inicio del proceso electoral”



“Facultades del IFE en relación a asuntos internos de los partidos políticos”



“La democracia, un tema inacabado”



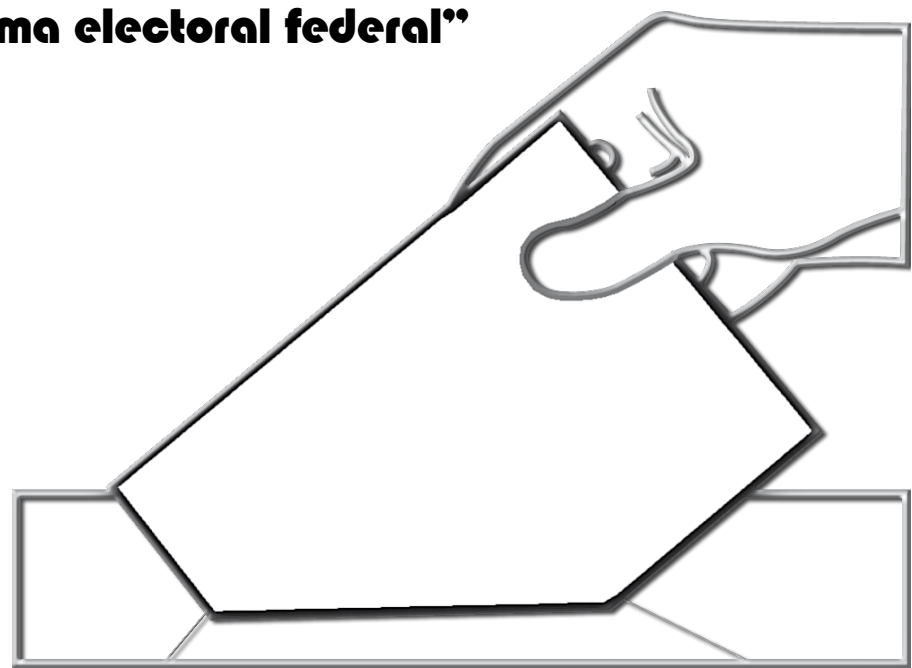
“La reforma electoral federal desde la perspectiva del IFE”



“La reforma electoral federal desde la perspectiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”



“Impacto de la reforma electoral federal”



expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN



**Conferencias
Magistrales**



“contenido y alcances de la reforma electoral en víspera del inicio del proceso electoral”*

23 de mayo de 2008

Ponente: Senadora María Serrano Serrano**

Moderadora: Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza***

12

Buenas tardes, muchas gracias Licenciada María de los Ángeles por la presentación y por la invitación que me hizo llegar, para mi es un gran honor estar compartiendo e iniciar con este Seminario, yo pensé que este honor lo íbamos a compartir con otros dos Senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática, se que hubo problemas de tiempo y por eso no pudieron estar, con ellos hubiera sido más enriquecedor el encuentro con ustedes para esta charla sobre la reforma electoral. Quiero agradecer también la invitación que me hicieron a través del Instituto Federal Electoral que está aquí presente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad Latina de América y al Instituto Electoral de Michoacán en especial, por compartir con ustedes este inicio de este Seminario, y además felicitarlos, creo que es de los pocos Estados que han tenido la preocupación de llevar a cabo este Seminario que es de largo alcance, de profundidad; se que van a estar con ustedes personas muy importantes con mucha experiencia, conocedores profundamente de la materia. Las expectativas de este Seminario van a ser muchísimas, halagadoras, así lo deseo además. Nuevamente, agradezco mi participación.

En este primer día de actividades me permito participar con el tema: “Contenido y Alcance de la Reforma Electoral en Vísperas del Inicio del Proceso Electoral”. Estamos como todos lo saben, por iniciar el proceso electoral federal, entonces ahí es donde pondremos a prueba los alcances de nuestra reforma, lo importante que plantea esta reforma y la manera que también se prevé aplicarla, hay que considerar que ninguna ley es perfecta y que podremos con las experiencias ir perfeccionando nuestros procesos, nuestras leyes en materia electoral, porque realmente ha sido el Derecho Electoral el derecho por demás dinámico que nos está siempre llevando a que tengamos reformas en muy poco tiempo. Sé que ustedes el año pasado tuvieron una reforma al Código Electoral de Michoacán, y sé además, que este Código Electoral de Michoacán es uno de los más avanzados que se tiene en la República Mexicana, felicito a quienes han estado en esta tarea de las reformas electorales.

Dentro de la historia moderna de nuestro Derecho Electoral, la construcción de

* Versión estenográfica de la conferencia inaugural del Seminario “Implicaciones de la Reforma Electoral Federal 2007 en el Estado de Michoacán”, celebrada el viernes 23 de mayo de 2008 en la Biblioteca Pública de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

** Senadora del H. Congreso de la Unión.

*** Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán.

sus instituciones es el resultado de un complejo proceso en el cual hemos participado prácticamente todas las fuerzas políticas de nuestro país. Entre 1977 y 1986 el sistema electoral mexicano fundó la primera generación de reformas, y la incorporación de nuevas fuerzas y organizaciones políticas a la vida legal y a la competencia electoral, ampliándose en consecuencia los espacios de la representación política en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en los Congresos locales, iniciando con la alternancia política en las tareas de gobierno en los ayuntamientos del país.

Entre 1989 y 1996, tiene lugar la segunda generación de reforma electoral que transformó de raíz las instituciones que integran el Sistema Electoral Mexicano. En 1990 surgió el Instituto Federal Electoral pero también inició el Tribunal Electoral Federal, enmarcados con una legislación renovada de manera integral; y en 1994, nuevas reformas propiciaron la ciudadanización de los Consejos tanto el General como los Consejos locales y distritales a nivel federal, pero también la ciudadanización de los Consejos en los procesos locales electorales.

En 1996, se produjo una reforma a nuestro sistema electoral basada en dos puntos fundamentales: Autonomía Constitucional otorgada al IFE y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. Concluido el proceso electoral de 2006 las principales fuerzas políticas del país, llegamos al convencimiento de que era necesaria una profunda revisión del Sistema Electoral Mexicano, ustedes conocen muy bien la experiencia de las elecciones del 2006 que ha sido una elección que nos ha marcado la pauta precisamente para estas reformas electorales; y así, el 31 de agosto de 2007 en el marco de la ley para la reforma del Estado, inició nuestra cuarta generación de reformas electorales, ustedes saben que la publicación de las reformas Constitucionales fue el 13 de noviembre de 2007.

Tuvimos 30 días para reformar aquellas leyes secundarias más importantes, para concordar estas leyes de las reformas Constitucionales y esto se dio el día 13 en la Cámara de Senadores. La iniciativa de reforma fue el resultado del acuerdo político de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión Ejecutiva para la Modificación y Construcción de Acuerdos de la Reforma del Estado del Congreso de la Unión, el propósito fundamental de esa iniciativa fue dar respuesta a los problemas, deficiencias y vacíos que se tenía en el Sistema Electoral Mexicano, pero sobre todo, consolidar y profundizar los avances de las reformas realizadas entre 1977 y 2007.





Los objetivos rectores de la iniciativa fueron:

14

Primero.- Dividir el gasto de campañas electorales mediante la reducción de financiamiento público destinado a tal propósito, así como regular las precampañas y campañas; y para ello se propuso crear una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos; limitar el financiamiento privado que puedan obtener los partidos políticos; el Instituto Federal Electoral es la única autoridad para la contratación de propaganda y distribución en radio y televisión, por lo tanto se prohíben la contratación de propaganda, hay la prohibición para los partidos políticos, para candidatos y para cualquier persona contratar propaganda electoral, solo podrá ser el IFE quien podrá hacer esta contratación en los tiempos de Estado y hacer la distribución respectiva de acuerdo a las propias reformas a la Constitución al artículo 41 y también conforme a la ley secundaria que es el COFIPE; suprimir el riesgo de intereses ilegales o ilegítimos a través del dinero que puedan influir en la vida y las actividades de los partidos políticos durante las campañas electorales; crear un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos políticos que atienda a las dos caras del problema el Derecho Privado y de interés público, ya que en México era urgente armonizar con un nuevo esquema las relaciones entre política y medios de comunicación; los servidores públicos de los tres órganos de gobierno, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, esto lo establece el artículo 134 Constitucional.

Mucho de esto que estoy comentando, incluso ya lo comenté el Presidente del Instituto Federal Electoral, y además, tengo entendido acaban de estar en una reunión en Toluca, lo han estado viendo y por eso me voy a ir un poco rápido para que podamos al final de la plática, hacer el intercambio de preguntas, comentarios o reflexiones que consideren. La propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional, o de partidos, o de orientación social, en ningún caso se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción de cualquier servidor público.

Podemos decir que tenemos un segundo objetivo en esta gran reforma electoral que es: fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales y superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación, así fortalecer al IFE en su capacidad para desempeñar el papel de árbitro en la contienda electoral.

Segundo.- Crear la Contraloría del Instituto Federal Electoral; eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal permitiendo una eficiente y transparente fiscalización del uso y destino de los recursos de los partidos políticos; dotar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de facultades para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, es algo que tuvimos experiencia interesante en años pasados en donde la Sala Superior emitió algunas resoluciones, por ejemplo, en el caso de los escritos de protesta, no sé si alguno de ustedes lo recuerde ese asunto y posteriormente donde consideró que los escritos de protesta eran inconstitucionales y posteriormente la Corte resolvió una contradicción de tesis en el sentido de que la Sala Superior no tenía facultades para declarar anticonstitucional alguna norma electoral; ahí en ese momento se le está dando la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de declarar la no aplicación de una norma cuando ésta sea contraria a las normas constitucionales, en ese sentido podremos tener un magnífico avance para este asunto de los aspectos jurisdiccionales; la Sala Superior y las Salas regionales funcionarán en forma permanente, para todos fue conocido que las Salas regionales sólo permanecían en funciones durante los procesos electorales federales, ahora será permanente su funcionamiento.

Establecer un sistema de renovación escalonada de Consejeros y Magistrados electorales con el objeto de combinar la renovación y experiencia para garantizar la eficiencia de los órganos colegiados, estamos precisamente en ese proceso, actualmente la Cámara de Diputados -que es la que designa a los Consejeros- de manera escalonada este año se designaron, porque no concluyeron con esa designación antes de que se cerrara el período ordinario de sesiones que iniciamos el año pasado y en este año en febrero al iniciar el período ordinario de sesiones se nombraron a tres de los Consejeros y al Presidente y en este momento está la renovación de tres Consejeros más y en el 2010 se estarán renovando los otros tres para que sean los nueve Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral incluyendo su Presidente.

Estos fueron los temas fundamentales del acuerdo político y estos fueron los puntos esenciales de entre otros que veremos más adelante, que se desarrollaron en las reformas constitucionales que se sometió al examen del Poder reformador de la Constitución, la iniciativa de reformas constitucionales fue aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de Congresos en los Estados y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre, como lo comentamos anteriormente.

Ello ya lo comentó el Presidente del Consejo General del Instituto Federal, se reformaron los artículos 6º, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134. Me parece fundamental sobre todo analizar el artículo 41 y el 99 que tiene reformas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y algo más el artículo 116 Constitucional, que es en



donde se establecen las normas mínimas, básicas para que los Estados tengan su desarrollo en los procesos electorales.

Es muy importante para los Congresos de los Estados porque serán ellos los responsables de reformar por un lado la Constitución local, sino también las leyes electorales e implica otras leyes secundarias para poder armonizar lo que el artículo 116 mandata como lo que debemos tener como normas electorales para el desarrollo de los procesos electorales en los Estados.

En lo que corresponde al contenido, al alcance de la reforma, ésta se puede dividir en cuatro rubros atendiendo a su contenido:

1. Las nuevas condiciones a que debe sujetarse del proceso electoral.
2. Las nuevas normas para los partidos políticos.
3. Se refiere a las autoridades electorales ya sean éstas de orden administrativo o jurisdiccional; y,
4. Tiene que ver con la nueva normatividad que regula la participación tanto del Instituto como de los partidos políticos con los medios de comunicación, en radio y televisión.

16

Lo que corresponde al primer tema, acerca de las nuevas condiciones a que debe sujetarse el proceso electoral, se establecen las siguientes: En el financiamiento público, una diferente manera de tener la bolsa para el financiamiento de los partidos políticos que ésta se precisa con una fórmula que es del 65% de un salario mínimo o del padrón electoral; esta es la bolsa para el financiamiento a los partidos políticos, en ella se distribuirá: primero, para gasto ordinario de los partidos políticos, segundo, para campañas; tercero, para actividades específicas y aquí hay un 2% más, que por cierto para actividades específicas es el 3% que se refiere precisamente a actividades de capacitación, divulgación, investigación, difusión, ese 3% antes tenía una reglamentación especial, ahora el 3% será distribuido entre los partidos políticos en la fórmula 70-30% en medida igualitaria para todos el 70% en función de los votos obtenidos en la elección de diputados y lo mismo la distribución también para gasto ordinario va a tener la misma distribución 70-30%; aquí quiero hacer un paréntesis para decirles que dentro del gasto ordinario de los partidos políticos se estableció una norma en el COFIPE está en la Constitución pero lo tiene el COFIPE en donde el 2% del financiamiento público que le corresponda a un partido político para gasto ordinario será destinado a la capacitación, promoción y formación de liderazgo de mujeres es muy importante que lo podamos analizar, porque además los partidos políticos y las mujeres que somos miembros de estos partidos políticos empecemos a trabajar fuertemente en cómo utilizar de manera eficiente ese 2%, pero quiero comentarles que por lo menos ese 2% podrá haber mayor asignación para el servicio de capacitación, formación de liderazgo y promoción de las mujeres a la vida política, es muy importante, ojala que algunos Códigos no sé si el de Michoacán tenga esta norma, pero vale la pena. Es una lucha importante que vimos y lo digo así porque yo estuve en esa lucha como senadora, como mujer para que por lo menos el 2% del gasto ordinario

que van a recibir los partidos políticos cada año será para esta formación y capacitación a las mujeres, esta es una acción afirmativa muy importante para nosotros, es fundamental que la valoremos. Se estableció también que habrá una fiscalización en este rubro.

Por otro lado, ustedes saben que el financiamiento para campañas también se redujo de manera muy importante, porque en la anterior ley, en el anterior COFIPE lo que se establecía era que los partidos políticos recibían el 100% del gasto ordinario para sus campañas, más otro 100% para gasto de su campaña y además no hacían diferencia si era campaña general de presidente, diputado y senadores con la elección intermedia solamente de diputados; en ese momento fue algo muy importante que consideramos, así que el gasto para campaña cuando ésta sea de Presidente, de Congreso y de renovación del Congreso de la Unión será sólo el 50% del gasto ordinario lo que le corresponda a un partido político; y para la elección intermedia se le designará solamente el 30%. En los cálculos y estudios que se han hecho se considera que tendrá el Estado un ahorro que en esta próxima elección y con la siguiente del 2012, de 3 mil 500 millones de pesos como mínimo; creo yo que por un lado fue porque se redujo esta entrega de recursos para campañas drásticamente.

Segundo, se redujeron los tiempos de campaña y ahora el gasto en radio y televisión que representan en algunos casos entre el 70 y 80% del gasto de campaña no se tendrá ese gasto, serán los tiempos del Estado los que se utilizarán para esta prerrogativa de radio y televisión.

Se reducen los tiempos de campaña, se establece la normatividad para campañas, también se establece el tope de campaña y precampaña y lo que vamos a puntualizar sobre el artículo 116 es materia importante para los Congresos de los Estados y para los Institutos Electorales locales. El procedimiento a las normas para los partidos políticos se pueden esencialmente resumir en los siguientes puntos, les estoy hablando de lo que considero más importante, todo sobre los partidos políticos en el COFIPE, ustedes verán una serie de cambios y reformas relativas a los partidos políticos, es importante que consideremos no solamente lo que está estableciendo el COFIPE sobre los partidos políticos, sino que también en las constituciones locales retomemos del COFIPE muchos de estos aspectos porque en ellos hay aspectos de transparencia, están obligados los partidos políticos a tener entrega de información cuando le sea solicitada, no podrán formarse partidos políticos de organizaciones gremiales u organizaciones diferentes, esto es muy importante considerarlo, porque ustedes saben perfectamente que en este momento tenemos un partido político que es Alianza Social, que es un partido que surgió del Sindicato de la Educación, en ese momento hay la prohibición constitucional para que surjan partidos políticos de organizaciones gremiales o de organizaciones de otros estilos que son evidentemente políticos; quiero comentarles por ejemplo en Sinaloa, yo soy Senadora por Sinaloa, tuvimos un partido político que venía de la organización "El Barzón" ese partido se formó y participó en dos elecciones y era un partido de tipo gremial, una organización que fue creada para otros fines no políticos, sin embargo se creó el partido político y estuvo dos años participando en elecciones en

dos procesos y actualmente perdió su registro.

También algo que se venía haciendo a través de reglamentos internos del IFE actualmente se está estableciendo no solamente en el COFIPE sino a nivel constitucional, la liquidación de los partidos políticos cuando pierden su registro y están ya en el COFIPE reglas relativas a la liquidación de partidos políticos ante la pérdida del registro; esto es importante que en las leyes locales electorales se puedan reformar esos puntos sobre liquidación de partidos políticos locales también.

Se establecen bases para que las autoridades electorales puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, aquí en este sentido la propia Constitución dice que las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales podrán intervenir en lo que les permita la propia ley.

En un tercer rubro, relativo a las autoridades electorales ya sean éstas de orden administrativo o jurisdiccional que hay una diferencia en la duración, como ustedes saben ahora hubo reformas en la duración de parte de los Consejeros, el Consejero Presidente será el único que podrá ser reelecto y su duración será de seis años, podrá ser reelecto por una sola ocasión y los Consejeros Electorales su período será de nueve años. Se crea la Contraloría General para la revisión de los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral cuyo titular es nombrado por dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones de educación superior -como ustedes saben recientemente se ha nombrado al Contralor General del Instituto Federal Electoral y él será

el responsable desupervisar, fiscalizar la actuación al interior del Instituto Federal Electoral que es quien organiza-

Se crea un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral denominado Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos, que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento; con el desempeño de sus facultades esta Unidad no estará limitada y dependerá del Consejo General del Instituto, no estará limitada con el secreto bancario, fiduciario y fiscal.



En lo que corresponde al Tribunal Electoral, las cinco Salas regionales serán permanentes, se le confiere al Tribunal Electoral la facultad de resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que contradigan una norma constitucional.

Por último, quiero referirme a algunos aspectos en cuanto al artículo 116 Constitucional, y me parece importante hacerlo porque el Seminario tiene varios objetivos, que las leyes electorales de los Estados, las Constituciones de los Estados, se adecuen a las nuevas reformas electorales constitucionales; y la recomendación también, es que mucho de lo que trae el COFIPE pueda ser parte fundamental en la reforma.

Como ustedes saben, en artículo 116 en su fracción IV establece las normas básicas para que los Estados lleven a cabo sus procesos electorales, cumpliendo con los principios básicos del Derecho Electoral que es la legalidad, objetividad, certeza, imparcialidad e independencia. En esta reforma en el inciso **a)**, ya contaba con una adición y se le refiere parte de esa redacción, pero además establece que la jornada comicial dependan del lugar de la república está estableciéndola para el primer domingo de julio del año que corresponda, esto es importante que ya vayámoslo considerando en los Estados de la República porque la idea es que todos los Estados en el año que corresponda, no es que sean todos concurrentes con la elección federal, sino que en el año que les corresponda lleven a cabo su jornada comicial el primer domingo de julio.

19

En el inciso **d)**, de esta fracción IV se establece también la posibilidad que mediante convenio las autoridades electorales administrativas locales puedan solicitarle al IFE se haga cargo de las elecciones, esta norma la veo muy remota que tenga alguna aplicación en un futuro próximo, podríamos ahorrarnos mucho esfuerzo, tiempo, dinero en los Estados tanto a nivel nacional como federal; en los Estados los ciudadanos no descansan de tener el proceso federal, el proceso local al otro año e incluso hay estados en donde hay diferencia de elecciones entre diputados y ayuntamientos e incluso hasta de gobernador, es algo que se estuvo observando en encuestas, el ciudadano quiere que no estemos tanto tiempo ocupados en procesos electorales e incluso el tiempo de los partidos políticos lo dediquemos a trabajar en la formación ciudadana y como promoventes de una acción política; por ejemplo en Sinaloa tenemos la elección federal, vivimos la del 2006, la estatal en el 2007 y nada más descansamos un año, la idea es que en un futuro no solamente sean concurrentes sino que algunos Estados que lo consideren así pueda darle facultades al Instituto Federal Electoral para llevar a cabo el desarrollo del proceso electoral en un Estado, podría ser una experiencia interesante en cualquier Estado de la República.



Por lo que corresponde al inciso **h)**, ahí también hubo adiciones, se exigen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes y la suma total no excederá el 10% del voto de los gastos de campaña, esto que se incluyó en el artículo 116, algunos Estados ya lo tienen en sus normas electorales, sin embargo hay algunos otros que no lo tienen, no tienen los límites, no se deciden los criterios y no se fijan costos de campaña; esto es importante para que el país en este sentido todos los Estados acaten estas disposiciones que se establece en el artículo 116.

Cobra especial relevancia para los objetivos de estos Seminarios, recordar que los incisos **i)** y **j)** regulan por un lado el acceso a radio y televisión conforme lo establece el artículo 41 apartado b, ahí se definen los tiempos que distribuirá el IFE para los procesos electorales locales; y por otro lado, se fijan las reglas para las campañas y precampañas electorales así como las sanciones para quienes las infrinjan, en todo caso se precisa aquí también, la duración de campaña que no deberá exceder para gobernador de 90 días, para diputados y ayuntamientos 60 días; pero en elección intermedia de ayuntamiento en este caso prevalecerán los 60 días; pero en cuanto a las precampañas éstas podrán durar las dos terceras partes como máximo de las respectivas campañas electorales. En el inciso **k)**, se fijan las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, desde luego que esta disposición introduce un elemento fundamental en todo proceso electoral en la transparencia en el uso y destino de los recursos, esto aunque en la práctica ya existía por convenio para la fiscalización de los recursos federales a los partidos políticos, de hecho ahora se introduce ya como norma constitucional importante.

Finalmente quiero mencionar que en

el inciso **m)** de la fracción IV, del artículo 116, se establece un principio de certeza jurídica para los procesos electorales locales, en éste se ordena que deben fijarse con toda precisión cuáles son las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamiento, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas en los que deberán tomarse en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, es importante que aquí se establezca en la Constitución Federal pero quiero comentarles lo que pasó en algunos Estados de la República, no sé si esto fue de manera perversa o ignorando que debemos tener los tiempos suficientes para los órganos jurisdiccionales pero no solamente el del Estado, sino también el federal tenga la oportunidad de revisar acuciosamente aquellos recursos que se presenten.

Les quiero comentar la pregunta que teníamos en Sinaloa y que en el 2006 se mejoró, teníamos solamente dos semanas para impugnar tanto en el Tribunal local y en el Federal alguna impugnación de diputados locales, porque la elección la teníamos el segundo domingo de noviembre, el cómputo distrital el martes en Sinaloa, y el cómputo estatal era el siguiente domingo y resulta que los diputados protestaban el cargo el 1 de diciembre. Del cómputo estatal al primero de diciembre nos quedaban ocho días, era verdaderamente inconstitucional no tener los tiempos suficientes para los plazos de impugnación que necesitábamos para poder impugnar ante la primer instancia y ante la instancia federal; en ese sentido ya hubo una reforma, no creo que sea suficiente desde mi punto de vista, ya que otros Estados de la República tienen más tiempo.

Quiero destacar un punto de los aspectos que destacan de las reformas al COFIPE, hay que considerar en nuestras reformas estatales la transparencia en la información de los partidos políticos, la creación y registro de nuevos partidos políticos, vida interna de los partidos políticos, coaliciones electorales, acciones afirmativas en beneficio de la equidad de género, esto es muy importante, siempre hago hincapié en la importancia de las acciones afirmativas para la equidad de género porque hay Estados de la República que no hay más que un avance mínimo en estas acciones afirmativas, ahora el COFIPE incrementa el porcentaje del 70-30% que teníamos al 60-40% en la obligación de los partidos de presentar candidaturas de 60-40% en diferente género, teníamos antes 70-30% ahora es el 60-40%, es importante hacer el trabajo muy fuerte de formación, capacitación, y de promoción de liderazgo de mujeres para que también participen como candidatas a diputadas federales y a senadoras.



En ese sentido creo importante también hacer mención, algo que hemos dejado a un lado en los Códigos Electorales Estatales, son las acciones afirmativas en la integración de los ayuntamientos, no hemos tocado ese tema, no hemos emprendido acciones afirmativas para que la integración de los ayuntamientos se de con equidad de género. Y esto puede ser un paso fundamental importante para que la mujer participe con mayor amplitud, que tengamos más mujeres en la política, porque es en los ayuntamientos en donde se inicia la carrera política, si tenemos acciones afirmativas también en la integración de los ayuntamientos creo que ahí se verá un gran impulso en la mujer, y una gran oportunidad también.

La pérdida de registro también es importante considerar lo que viene en el COFIPE; los debates presidenciales, creo que ahora son obligatorios y es importante que en los Códigos Estatales Electorales también se hagan obligatorios los debates, es importante que éstos sean una obligación para todos los candidatos porque es la manera en que los ciudadanos podrán conocer realmente las propuestas que está llevando el candidato o que va a impulsar un candidato estando en el cargo de elección popular.

Recuento de votos, esta es una novedad que fue muy discutida también, y que tuvimos esa experiencia en el 2006, el recuento de votos está incluido en el COFIPE cuando la diferencia entre el segundo y el primer lugar sea muy cerrada, si el partido del segundo lugar lo solicita podrá haber el recuento de los votos, esto es algo que no a todo el mundo le ha parecido bien, sobre todo a los consejeros de los Consejos Distritales que tendrían que hacer el recuento de todos los paquetes electorales, pero es importante para la transparencia, para la confianza, para legitimar una elección.

Procedimiento sancionador en el COFIPE, hay todo un capítulo muy amplio, muy completo, en donde se integran nuevos sujetos a los cuales se podrá sancionar, se dan nuevas sanciones, incluso se incrementan algunas para las violaciones a la ley electoral y además hay un procedimiento sancionador que viene a ser mucho más transparente y creo yo eficiente. La creación, como lo dije, de la Contraloría del IFE y la Unidad Fiscalizadora de los Recursos de los partidos políticos, lo de las unidades de fiscalización de los partidos políticos en muchas de las leyes electorales está muy bien puntualizada esta materia, sin embargo en algunas leyes no lo está, valdría la pena retomarlo.

Por último, quiero mencionar que en el Congreso de la Unión tenemos pendientes reformas, que son varias que atender para armonizar las reformas constitucionales electorales, una de ellas es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que por cierto nosotros en la Cámara de Senadores la aprobamos antes de terminar el período en abril, la Cámara de Diputados ya subió el dictamen, sin embargo en la tribuna fue muy discutido y se regresó a las Comisiones que la están revisando. Esta ley de medios de impugnación tendrá que estar lista, vamos a tener período extraordinario precisamente porque estas leyes así como las reformas al Código Penal Federal, que por cierto una servidora junto con otros dos senadores estamos presentando las reformas

al Código Penal Federal en materia de delitos electorales armonizando también, deben ser actualizadas. En base a las reformas constitucionales, esta iniciativa la estamos presentando el próximo lunes y se mandará de inmediato a Comisiones por la permanente porque en el período extraordinario de sesiones que vamos a tener se buscará aprobar sobre todo estas leyes y la ley reglamentaria del artículo 6º que es el derecho de réplica, porque nosotros solo podemos realizar reformas electorales fundamentales cuando menos noventa días antes del inicio del proceso electoral y como inicia en octubre, tendremos que apurarnos en el Congreso Federal para aprobar estas leyes.

Es todo lo que quiero exponerles, estoy a sus órdenes. Muchas gracias por escuchar esta larga charla, gracias por la invitación, estoy a sus órdenes para comentarios, preguntas, reflexiones que consideren hacer. Quiero antes de terminar decirles que todas las leyes son perfectibles, quizás ahora en este próximo proceso como ya lo mencioné, vamos a tener una experiencia muy importante para saber todo aquello que tengamos que reformar porque fue difícil su aplicación.

Muchas gracias.





“facultades del IFE en relación a asuntos internos de los partidos políticos”*

14 de junio de 2008

Ponente: Dr. Lorenzo Córdova Vianello**

Moderadora: Lic. Dora Elia Herrejón Saucedo***

24

Muy buenos días. Debo comenzar agradeciendo como es debido a todas las Instituciones que convergieron para convocar a este Seminario, y particularmente la invitación del Instituto Electoral de Michoacán de sus respectivos titulares, muy agradecido por la invitación, sobre todo porque en el contexto de la reforma electoral en su sentido más amplio, ustedes saben la reforma electoral que arrancó en el 2007 en el ámbito federal, todavía no concluye, hay una serie importante de normas que se tienen que modificar en las próximas semanas y que por supuesto, por las dimensiones y la magnitud de la reforma más allá de las obligaciones que se derivan del artículo 116 para los Congresos locales está traducándose y se traducirá, sin duda en los próximos meses, en una revisión exhaustiva.

El artículo 116 plantea lo que pudiéramos denominar como una reforma mínima en el ámbito local, pero los Estados que ya han cambiado sus normas electorales locales y seguramente los que lo harán en los meses por venir, están aprovechando esta coyuntura para hacer una transformación profunda de las normas que rigen esta materia. En este contexto me parece que reflexionar sobre los distintos puntos que abarcó la reforma federal, y que impactará inevitablemente, ya sea porque hay una obligación jurídica directa, ya sea por lo que podríamos denominar efecto demostración, en las legislaciones locales, cumple una doble función, una primera función que es la obvia, la inmediata, es decir reflexionar sobre los alcances, las complejidades de los distintos temas de cara a una reflexión colectiva que se buscará o traducirá tarde o temprano en el trabajo legislativo, es decir, en la creación de nuevas normas; este tipo de reflexiones, este tipo de foros que no tienen una finalidad implícita de traducir o plasmar sino el trabajo legislativo, se crea ese contexto de discusión colectiva que tarde o temprano genera elementos o constituye una tarea como de acompañamiento a la tarea legislativa propiamente dicha; pero la segunda razón, me parece que es, digámoslo así, de educación cívica o de compromiso cívico que no quiero soslayar y que me parece sumamente importante.

* Versión estenográfica de la conferencia magistral, celebrada el sábado 14 de junio de 2008 en el Centro Cultural Universitario.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Magistrada del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

La reforma electoral del año pasado y no estoy diciendo nada nuevo, quien tenga una televisión o una radio podrá percatarse de lo que estoy diciendo, la reforma electoral de 2007, es una reforma profundamente incomprendida por la ciudadanía, en buena medida como consecuencia de la enorme distorsión y desinformación que se ha creado en torno a ella, no dudo ni siquiera en señalarlo, tampoco en este sentido digo nada nuevo, que la columna vertebral de la reforma electoral que si bien no la agota porque es una reforma de largo alcance, pudiera ser considerada como la séptima gran reforma electoral en nuestro proceso de democracia del 67 a la fecha; es decir, una de las grandes reformas electorales y consecuentemente abarca una multiplicidad de temas, sin embargo, es claro que la columna vertebral, la gran apuesta política, es la de plantear un nuevo modelo de comunicación política estableciendo una nueva relación entre los medios particularmente electrónicos de comunicación en la nueva política, esto que se plasma en primera instancia o en la era más emblemática y controvertida por supuesto a la prohibición hombre-publicidad por parte de Partidos Políticos pero también de terceros, de particulares, constituye o trae consigo una profunda afectación de intereses, lo que produjo a su vez en torno a esta reforma que se generará una descalificación o una reacción, yo diría en parte legítima y, en parte no. Hoy en día ustedes lo saben también, si un determinado ministro de la Corte se levanta enloquecido toda esta reforma electoral se cae, es una reforma que está impugnada incluso en cuanto al procedimiento de la transformación constitucional por la vía de dos acciones de inconstitucionalidad, y se han presentado múltiples amparos en contra de la reforma y en contra de los actos que como aplicación de las nuevas normas han emitido las autoridades electorales; es decir, es natural que en un estado democrático de Derecho, quien se sienta afectado por un acto de autoridad, empezando por una modificación a las normas, puedan acudir a las instancias jurisdiccionales competentes para poder impugnar las mismas.



Pero también a habido y esto es lo más preocupante, es a donde quiero llegar, a habido una reacción ilegítima por parte de quienes han visto afectados sus intereses. Los medios electrónicos de comunicación en las democracias cobran un papel fundamental para el funcionamiento mismo de las democracias, que es proporcionar los elementos, dotar de información a la ciudadanía que le permite estar o construir aquello que se denomina opinión pública informada, que es indispensable para el funcionamiento del sistema democrático, en este sentido, como consecuencia de la afectación de sus intereses hemos visto sumida a la reforma electoral en una profunda desinformación, con lo cual estos entes, no se puede generalizar pero hablo de los principales grupos radiofónicos y televisivos, han sumergido a la reforma electoral en una profunda desinformación, me gustaría citar por lo enigmático del caso una encuesta, probablemente alguno de ustedes la haya visto publicada en noviembre a escasos días de haberse aprobado la reforma constitucional, antes de noviembre del año pasado, una encuesta publicada por el **Diario Reforma**, en donde se le preguntaba a los ciudadanos en primera instancia cuál era su opinión en torno a la reforma electoral, es decir, si consideraban que esta reforma electoral se constituía en un avance o representaba un retroceso; una amplísima mayoría de los encuestados, estoy hablando de cifras que rondaban el 70%, consideraban que la reforma había sido regresiva.

La encuesta del **Diario Reforma**, sin embargo una encuesta bien hecha en el sentido de que evidenciaba las contradicciones que vivía la ciudadanía porque inmediatamente se les

empezaba a preguntar a los ciudadanos temas concretos o su opinión respecto a temas concretos sin advertirles que esos habían sido de los temas de los cuales se había ocupado precisamente la reforma electoral, se preguntaba: ¿Usted qué prefiere; que los Partidos Políticos compren publicidad o que más bien utilicen los tiempos del Estado? Y una abrumadora mayoría va a apostar por esta segunda opción. Usted qué opina: ¿Qué se tiene que fortalecer a los órganos electorales por decir en materia de fiscalización, o se tienen que quedar las cosas como están? Una abrumadora mayoría opinaron que debería de haber un mayor fortalecimiento. Usted qué opina: ¿Qué se tiene que incrementar los controles o establecer en la ley con claridad cuáles son los mecanismos de control respecto a la vida de los Partidos Políticos o tiene que quedarse la situación como está? Tiene por supuesto que incrementarse y apostarse por los controles. Usted qué opina: ¿Qué las campañas deben durar más, menos o quedarse como están? Sin duda menos. Usted qué opina: ¿Que el financiamiento de los Partidos Políticos debe reducirse o debe mantenerse en las cifras actuales? Por supuesto que debe reducirse.

Lo paradójico es exactamente eso, lo emblemático de esa encuesta es que evidencia que sobre la reforma electoral que construyó una especie de lugar común junto con lo que era una reforma regresiva que empoderaba a los Partidos Políticos, que disminuía las atribuciones de los órganos electorales delimitándolos, que atentaba en contra de libertades como la libertad de expresión, sin dedicarse a hacer lo que un medio de comunicación está obligado a hacer una democracia, es decir informar objetiva y verazmente los contenidos de la propia reforma. Por eso -y perdón este largo proemio-, por eso subrayar la importancia y consecuentemente el agradecimiento por haberme invitado a participar en estas actividades de estos trabajos, porque además de cumplir esa tarea de acompañamiento, de reflexión a la tarea legislativa, me parece que esta es una oportunidad invaluable para poder desmenuzar, analizar en los hechos los contenidos de esta reforma y las razones que subyacen al sentido de esta reforma y consecuentemente ayudar a la ciudadanía a entender qué es esta reforma, para que en una futura encuesta le pregunten qué opina de la reforma y sea una respuesta positiva. Creo que no hay reformas perfectas, sin lugar a dudas, y con esto concluyo esta gran introducción. Veremos en el futuro reproducirse muchas de las razones que nos llevaron a la necesidad y a la urgencia de modificar el marco legal precisamente constitucional de las normas federales que regulan esta materia y también de las leyes locales, a qué me refiero, que en el periodo que va de 1996 al 2007, no hubo reforma legislativa, ocurrieron tres tipos de fenómenos que son preocupantes y que generaron problemas no menores, en primer lugar hablo de las lagunas legales, es decir, si una reforma aunque posea carácter anticipatorio no puede hacerse cargo de todos los problemas que irán surgiendo durante su vigencia, así por ejemplo, la reforma de 1996 fue omisa en ciertos temas que en su momento no parecían relevantes, y se presentaron con una enorme carga como es el caso concreto de las precampañas, las leyes federales antes de noviembre del año pasado no contemplaban la figura de las precampañas siendo que los últimos años había sido uno de los problemas que mayores complicaciones había tenido. En segundo lugar, estoy hablando de problemas en las que las normas resultan insuficientes, las normas pueden anticipar ciertos temas e intentar regularlos pero en los hechos puede demostrarse que esas normas resultan insuficientes, el caso de la fiscalización es el caso más emblemático, la reforma de 1996 es una gran apuesta por fortalecer las facultades de fiscalización de los órganos electorales pero con todo y esas atribuciones, la tarea de la fiscalización fue tan compleja que esas normas fueron insuficientes y generaron problemas que todos conocemos. El tercer tipo de problemas, son los efectos no queridos de las propias normas, si las normas pueden realizar apuestas, esta reforma electoral es una gran apuesta en su nuevo marco de comunicación política pero sus efectos todavía no pueden medirse o los estamos empezando a medir, hoy sabemos de las complicaciones que está teniendo el IFE para poder instrumentar este nuevo modelo del cual es la autoridad exclusiva en nuestra regulación, exclusiva en el país, estamos viendo las complicaciones que está teniendo la coordinación todavía insipiente, está construyéndose, que por cierto faltan muchas normas por expedirse, estoy hablando de los reglamentos del IFE que tendrán que darse en las próximas semanas, los programas de coordinación que este modelo implica entre el IFE y los órganos electorales locales, las enormes indefiniciones, por supuesto los vacíos como en todo caso las disyuntivas legales que hoy se están



Dr. Lorenzo Córdova Vianello

procesando ante Tribunales, tenemos a las principales televisoras, digámoslo así, habiéndose amparado a la aplicación de las nuevas normas por parte del IFE. Estos tres tipos de problemas son problemas que pueden volverse a presentar, temas en donde las normas son omisas, respecto de las cuales las normas son insuficientes o problemas que las mismas normas van generando.

En este sentido creo que la gran lección que nos deja la revisión histórica de estos diez últimos años en términos de los cambios legales, es que, hace un año dije esto en el Foro al que me invitó el Instituto Electoral de Michoacán, y lo vuelvo a decir y lo seguiré diciendo, si hay algo definitivo -parafraseando a Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión en 1994 cuando anticipaba una reforma electoral definitiva-, si hay algo definitivo en esta materia es que no hay reformas electorales definitivas, y que el marco legal tiene que estar continuamente sometido a revisión, para precisamente intentar palear estos tres tipos de problemas a los que me referí; adecuando el marco legal para incorporar nuevos fenómenos y regularlos; adecuar el marco legal para modificar las normas que resultan insuficientes frente a los problemas que se requiere regular; y finalmente, modificar las normas para eventualmente resolver los problemas que las propias normas traen consigo en su obligación.

Dicho todo esto, uno de los grandes temas de los que se hace cargo la reforma electoral es el tema que nos convoca esta mañana, es decir, el de la vida interna de los Partidos Políticos y de su regulación, los controles que pueden tener los órganos electorales sobre lo que se conoce coloquialmente como asuntos

de vida interna.

Este tema, hay que decirlo también, no es un tema nuevo y precisamente mi intención en la primera parte de esta conferencia, es la de hacer una reconstrucción histórica de cómo este tema ya era un tema que se había presentado, ya era un tema en el cual había pronunciamiento de las autoridades electorales, ya era un tema respecto del cual había habido incluso variaciones en la jurisprudencia, ya era tema que de facto estaba operando, pero no estaba contemplado en el marco legal, es el típico tema respecto del cual como muchos de esta reforma, no solamente había un diagnóstico sino había propuestas concretas de cómo procesarlas. La historia de la vida interna de los partidos políticos es una historia larga, compleja y no exenta de disyuntivas y de tensiones, hacer algunas reflexiones para poder entender la razón de ser de esta "intromisión" o de esta vigilancia por parte de los órganos electorales de los asuntos de competencia interna de los partidos políticos es indispensable.

Los partidos políticos son, como todos sabemos entidades colectivas basadas en asociación política, ello, en virtud de los principios constitucionales de libertad de asociación, artículo 35, como uno de los derechos políticos fundamentales y de asociación individual establecido en el artículo 41 Constitucional; lo anterior, supone que los partidos políticos se rigen por un lado, por una autonomía asociativa, pero también por una autonomía de determinación de sus reglas y procedimientos internos que se deriva de la anterior y que obviamente tiene que darse dentro de los marcos de respeto del Estado de Derecho. Dicha autonomía interna no implica la falta de reglas, mismas que deben estar claramente establecidas en los Estatutos que cada partido tiene que darse, entregar y registrar ante la autoridad electoral; los Estatutos son uno de los documentos que junto con la declaración de principios y el programa de acción, conforman lo que se le llama documentos básicos de los partidos, y en específico, contiene o consiste en la norma que regula la vida interna de los partidos políticos; en ellos se establecen los órganos que integran al Partido, sus atribuciones, los derechos y obligaciones de sus miembros, los procedimientos internos, los requerimientos de elegibilidad vigentes y candidatos, los pasos para reformar los estatutos, etcétera.

¿Cuáles son los principios jurídicos constitucionales que, por cierto rigen esta materia electoral, a los que deben sujetarse los Estatutos? En primer lugar, el principio de legalidad, es decir, la congruencia de éstos con el orden jurídico-electoral, en primer lugar con la Constitución y con las leyes electorales, esto quiere decir que los Estatutos no pueden contrariar las disposiciones constitucionales y legales del orden público. En segundo lugar, el principio de autonomía, significa que los Estatutos son el producto de la libre decisión de quienes integran el partido político. En tercer lugar, el tercer principio constitucional involucrado a lo largo de los Estatutos es el de certeza, es decir, la necesidad de establecer con claridad cuáles son las reglas y procedimientos que caracterizan a cada partido, de manera que las autoridades, militantes y ciudadanos en general tengan un conocimiento a priori de los mismos.

¿Qué puede concluirse de estas brevísimas reflexiones? En primer lugar, que los miembros de un partido político pueden darse libremente, la estructura, normas internas que quieran sin otra limitación más que la de ajustarse al marco legal que rige la figura de los partidos políticos como entidades de interés público; es decir, no como cualquier entidad asociativa, sino como un tipo de entidad asociativa de un particular que cumple actividades específicas, precisamente de interés público.

Desde este punto de vista, no existe una diferencia sustancial en el término de que son asociaciones u ocupaciones asociativas, no existe una diferencia sustancial con el resto de las personas morales o jurídicas, incluso con las del derecho privado; en efecto, las normas respectivas en el ámbito electoral, en el ámbito mercantil, establecen las bases legales a partir de las cuales cualquier persona moral puede constituirse y establece los límites dentro de las cuales los asociados libremente pueden decidir, es decir la libertad asociativa y la autonomía en términos de decisiones internas, en este sentido y principios, es igual tanto a los partidos políticos como para cualquier asociación; y el límite que estas libertades tienen para quienes se afilian es cumplir el marco legal respectivo.

La diferencia, sin embargo, entre las personas morales de derecho privado con los partidos políticos es, como hemos señalado, que estas, que los partidos políticos revisten desde 1977 carácter de entidades de interés público, precisamente porque cumplen funciones específicas a diferencia de otras agrupaciones, y en este sentido México se diferencia claramente de otros marcos jurídicos electorales, como por ejemplo, el caso español, los partidos políticos -lo dice la Ley de Partidos-, son considerados entidades asociativas de carácter privado; en México son entidades de carácter público, de interés público, lo cual abre una complejidad e implicaciones completamente diferentes; en España bajo ese régimen, los asuntos o conflictos internos se procesan internamente ante Tribunales de Justicia Ordinaria, en el caso de México no, implica un régimen específico, implica autoridades que eventualmente vigilan las disputas en un régimen específico, precisamente electoral.



Este carácter de entidades de interés público, se deriva de la función trascendental que juegan en el sistema democrático los partidos, pues son el conducto mediante el cual se integra la representación política del pueblo, artículo 41 Constitucional; son los fines específicos que persigue un partido político lo que lo distinguen de cualquier persona jurídica del Derecho Civil, Mercantil o Laboral, ustedes recuerden que en estos otros ámbitos los conflictos internos o más bien, las autoridades por cuestiones fiscales no pueden entrometerse en el funcionamiento de una empresa, salvo que haya una denuncia o que haya claras evidencias de que se ha violentado al marco legal competente, en otro caso no, a las autoridades no les importa analizar como una SA se enriquece, sino simple y sencillamente va a vigilar que ese enriquecimiento no sea contrario a las disposiciones, en este otro caso no, los procedimientos que pudieran ser de mera competencia interna también están sujetas a un control específico, particular, diferente a la de cualquier otra agrupación asociativa.

En los partidos políticos el objetivo, a diferencia de las sociedades mercantiles por ejemplo no es enriquecerse, realizar tareas de altruismo deportivas y ni siquiera representar intereses laborales de clase, sino permitir que las distintas posturas políticas de una sociedad puedan ser representadas en los espacios en los que se asumen las decisiones colectivas. Es por ello que las normas que establecen el marco legal dentro del cual se ejerce la autonomía interna de los partidos políticos fija una especie de piso mínimo para que sea cual sea las decisiones que tomen los militantes de un partido en cuanto a su régimen interior, éstas sean congruentes,

funcionales y acordes con un sistema democrático; esa es la razón por la que, si partimos por ejemplo del hecho de que desde 1977 las diversas leyes electorales que han estado en vigor han establecido no sólo que los partidos políticos para obtener registro como tal deben contar con Estatutos que también deben ser presentados a la autoridad electoral y validados, sin embargo, cuáles son los principios que deben contener los Estatutos, desde 1977 nos dicen las leyes electorales los principios que deben tener al menos los estatutos.

Ahora bien, habiendo hecho estas reflexiones vale la pena hacer una hojeada para hacer una brevísima historia de cómo fue el control respecto a la vida interna en el sistema electoral mexicano y que culmina –hay que decirlo– con esta reforma electoral federal recientemente aprobada.



Como anticipaba, se trata de una historia problemática porque las leyes hasta antes de diciembre, en el COFIPE no decía absolutamente nada y todos los parámetros jurídicos a través de los cuales se había dado el control a los partidos políticos había sido producto de fundamentos, de criterios de autoridades electorales o bien, de Jurisprudencia del Tribunal Electoral, dado que no se trata de una historia nueva, ni que ésta ha tenido un desarrollo lineal, resulte indispensable hacer una reconstrucción de cómo ha evolucionado normativamente el tema, esta reconstrucción no solamente es bueno mirar hacia atrás para entender la razón del ser de las normas, sino además nos permite evidenciar también los dilemas que este tema conlleva y que todavía hoy son dilemas presentes.

32

Estos dilemas se expresan, de manera muy clara entre la confrontación e incluso contradicción que conllevan por un lado esa idea de autonomía organizativa y de gestión interna a la que hemos hecho referencia y por otro lado la necesidad de vigilar que efectivamente en ejercicio de su autonomía, las decisiones y normas de los partidos políticos se apeguen al marco legal que los obliga. El problema no es decir hay leyes, el problema son los mecanismos de control y verificación y si hablamos de mecanismos de control y verificación, cuál es la frontera legítima para que esto se aplique y no vulnerar, no eliminar, no aniquilar la autonomía interna, creo que el caso más radical es el caso más emblemático para entender esta fricción. Los partidos se tienen que dar estatutos, los estatutos tienen que establecer -porque así lo establecen las leyes, lo han establecido las leyes desde 1977-, las normas, las reglas para la determinación democrática de sus candidatos y dirigentes, estas normas tienen que seguir una serie de principios de la democracia, la autoridad electoral al vigilar que el partido simple y sencillamente ejerció su libre autonomía y decisión interna al cumplir con esas normas y principios, puede acabar ejerciendo ciertos controles que acaben anulando la autonomía interna; es decir, si un partido designa un candidato contraviniendo sus normas internas, en ejercicio de una autonomía que podría legítimamente reclamarse y la autoridad electoral revoca ese nombramiento por considerar que se violaron las normas que el propio partido se dio, puede llevarnos al extremo de que sea la autoridad electoral quien acabe determinando quién va a ser el candidato, por ejemplo, de un cargo de elección popular de un partido; es decir, la tensión radical ahí está; es decir, que al final del día no sea el partido quien decida quien sea su candidato sino una autoridad externa, ese es el ejemplo más radical; se han revocado registros de candidatos en virtud de que estos han surgido de procesos internos que no cumplían con la normatividad que el propio partido se había dado, pero esto no es producto de un partido político sino la decisión de un órgano electoral que simple y sencillamente ejerce los órganos de control y a dónde llega el control ese es el gran dilema que surge de este tema.

Vamos a ver cómo fue evolucionando. En un primer momento, los diversos Consejos Generales del IFE que se instalaron en 1990-1994, el que le sigue de 1994 a 1996 y también el que fue nombrado en 1996 –algunos lo definen como Consejo Woldenberg– todos estos tres Consejos asumieron la postura de la no interferencia en la vida interna de los partidos políticos incluida la propia revisión de los estatutos bajo el principio de la autonomía organizativa y de la autonomía de decisión que tienen

los partidos políticos. Si los partidos son entes autónomos, por lo tanto se consideraba impropio, ilegítimo e incluso ilícita la intromisión de las autoridades electorales en asuntos que competían solamente a los militantes, coloquialmente podríamos decir que el asunto era: no nos metemos con asuntos que competen a los propios militantes de los partidos. Se trató además, hay que decirlo, de una postura que en distintos momentos fue incluso revisada por el Tribunal Electoral en sus distintas fases, el TRIFE primero y después el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996, y este órgano jurisdiccional lo consideró adecuada, avaló esa postura. Podríamos decir que hasta 1999, para ponerle fecha a esta historia, se asentó la postura de que los asuntos internos era competencia de los militantes y que las autoridades electorales nada tenían que hacer en términos de control y verificación, si ustedes observan a los estatutos, que por ejemplo son esas normas como decíamos, en donde se plasman las reglas de la vida interna de los partidos políticos, en este período los estatutos que fueron presentados ante la autoridad electoral ya sea para constituir nuevos partidos políticos, como consecuencia de estas mismas normas jamás fueron objetados por la autoridad electoral; es decir, el registro de los estatutos era una cuestión de mero trámite para cumplir con la formalidad que la ley obliga, precisamente porque se consideraba que revisarle al partido y eventualmente enmendarle aquel documento normativo que establecía la vida interna, había sido una intromisión indebida en los asuntos – repito – que solo le competía a los militantes resolverlos.



Dr. Lorenzo Córdova Vianello y Lic. Dora Elia Herrejón Saucedo



El año de 1999-2000. Lo que abarcó estos dos años es, sin embargo, una fecha de quiebre y marca un antes y un después. Hoy nos tocó hablar de la vida interna de los partidos políticos, si esta plática se hubiera organizado hace diez años habría resultado una plática algo semejante a una reunión de astrólogos o un club de buenas conciencias que habrían hablado, es decir de una perspectiva moral que los partidos deberían ser sometidos a un cierto control porque puede pasar cualquier cosa adentro e insisto, el problema hubiera sido más bien propio de un círculo moral, un círculo ético, hoy en día es un problema legal precisamente por este parteaguas que ocurre en el año 1999 al 2000, intento dar un contexto, digámoslo así, un proemio para entender el problema, ustedes saben y esto ha sido una competencia desde de la reforma de 1986, que primero la Comisión Federal Electoral y luego el IFE a partir de 1990 tiene competencia para desahogar lo que se conoce como quejas, es decir, la posibilidad de que un partido presente denuncias por incumplimiento a las leyes de parte de otro partido o bien que un ciudadano haga lo propio.

Estas quejas normalmente habían sido procedimientos que se cumplían, estoy hablando hasta el año 2000, en caso de efectuarse una irregularidad con la imposición de alguna sanción que iba desde la multa hasta la pérdida del registro, situación extrema que jamás se aplicó. Dicho lo anterior, el Tribunal había reconocido o ratificado al principio que las quejas no eran un instrumento para que los partidos se controlaran internamente sino para que también los ciudadanos pudieran recurrir a actos de los partidos políticos.

34

En agosto de 1999, el IFE recibió dos quejas interpuestas por militantes del Partido del Trabajo y aquí arranca la historia, –perdón que hable de casos concretos, son los casos digámoslo así, emblemáticos, que propiciaron el desarrollo de este tema–, a la sazón estos militantes del Partido del Trabajo habían sido elegidos diputados por la vía plurinominal al Congreso del Estado de Chiapas, estos dos militantes habían sido expulsados por la Comisión Ejecutiva Nacional de ese Partido, porque habían realizado en su calidad de representantes, una serie de declaraciones en torno al conflicto de la guerrilla en Chiapas que contravenían los principios generales de comunicación social de ese Partido, los agraviados recurrieron al IFE presentando quejas en contra de esa división partidista, argumentando que el procedimiento de la expulsión había contravenido los reglamentos, las normas establecidas en los Estatutos del partido político, estatutos que por supuesto ya habían sido revisados y registrados ante el IFE, y demandado además, no solamente la sanción al partido político en sus propias normas al procedimiento sino que se le restituyera en sus derechos, entre otras cosas, razón importante, porque la legislación de Chiapas preveía que los diputados de representación proporcional en caso de haber sido expulsados por el partido de cuyas listas habían emanado, perdían inmediatamente, por ello la legislación de Chiapas fue cambiada, pues reconocía a los diputados plurinominales como diputados del partido y no diputados que se confiere a ciudadanos que son electos por la ciudadanía; el asunto no era menor, restituir los derechos de la militancia a estos dos ex militantes del Partido del Trabajo implicaba en los hechos prácticamente alterar la integración del Congreso chiapaneco, porque estos dos militantes eran diputados de ese órgano.

Después de revisar el asunto, el IFE determinó que efectivamente hubo una violación al procedimiento interno en la expulsión y decidió sancionar económicamente al Partido del Trabajo, pero rechazó la demanda de la restitución argumentando que no era una atribución del propio IFE; los dos quejosos apelaron ante el Tribunal que luego de conocer el caso determinó –este es un gran momento de reflexión–, determinó que sí era competente el IFE para proceder a la restitución, nuevamente se reabrió el procedimiento, el IFE conoce del asunto, la violación a los estatutos ya había sido determinada y consecuentemente se establece además de la sanción económica, la restitución de los derechos en la militancia de estas dos personas.

En el año 2001, en otro caso, conocido también en el ámbito jurisdiccional, un famoso caso de quien fuera presidente del Comité Estatal del entonces Partido Alianza Social en el Estado de México, que denunció a la dirigencia de su partido, por haberlo removido de su cargo violando también normas del procedimiento, el IFE de nueva cuenta determinó que procedía una sanción económica, pero tampoco restituyó en sus derechos y consecuentemente en su cargo de dirigencia a esta persona, el IFE mantenía una actitud prudente con toda y la señal que había mandado el Tribunal, en esta lógica de reminiscencia e intervenir en cosas propias de los partidos políticos.

Sobra decir que en numerosas ocasiones se sentaron casos similares abriendo la puerta a varias disposiciones rípidas en el seno del órgano electoral; particularmente quien era entonces representante del Partido de la Revolución Democrática, ante ese

órgano Pablo Gómez, hoy senador, se manifestó abiertamente, reiteradamente en contra de que las autoridades electorales intervinieran en la vida interna de los partidos políticos; en el contexto de los dos casos que he mencionado, el Tribunal Electoral emitió un criterio relevante que establecía, –leo el rubro de dicha tesis– “La violación de los derechos políticos electorales por parte de los Partidos Políticos no sólo faculta al Consejo General para imponer sanciones sino que lo constriñe también a restituir en sus derechos a quien se viera afectado por las decisiones partidistas”.

Estamos, insisto, ante un quiebre, hay una orden explícita del Tribunal para que el IFE rompa con el criterio que había venido sosteniendo e intervenga en los asuntos de la vida interna, el problema es que ante la falta de un marco normativo, la ley no decía nada al respecto, y todo esto había sido producto de la acción jurisdiccional traducida incluso en una jurisprudencia. El problema, decía, es que el IFE o los límites de esa intervención quedaban a la discrecionalidad de operación del propio Instituto Federal Electoral, no olviden que los órganos electorales integran también a partidos, imaginen el tipo de discusión que se daba entre los Consejeros, digamos, obligados por la sentencia del Tribunal y los representantes de los partidos quedan, digámoslo así, afectadas por la intromisión por parte de la autoridad electoral.



Aquí hay un dato sumamente importante, que también es parte de esta historia, hay facultad del IFE para intervenir en asuntos de vida interna, el Tribunal Electoral también dijo, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ustedes saben que es una especie de amparo en materia electoral como algunos autores lo han definido, no era procedente para impugnar actos de partidos políticos, es decir el Tribunal Electoral, para decirlo de manera muy coloquial, y les explico la razón de ello, en ese momento yo trabajaba en el IFE y consecuentemente "padecíamos" de las decisiones del Tribunal, el Tribunal Electoral había sido muy valiente porque prácticamente hacía su voluntad, que por un lado el Tribunal había dicho: - tu IFE sí tienes que intervenir y además tienes que restituir eventualmente si hay violaciones de derecho de los militantes, pero militantes ni se les ocurra venir conmigo porque no procede el juicio para la protección de los derechos en contra de actos de los partidos políticos, la ventanilla de trámite es el IFE, IFE hazte bolas-.

Con base en esa jurisprudencia a la que hago referencia, el IFE resolvió numerosos casos que a partir de ese momento cayeron como cascada relativos a asuntos de vida interna, voy hablar de cifras, que quienes trabajan en órganos electorales y más que nada jurisdiccionales hoy parecen ridículas, pero en el año 2002, que es el momento de la historia en el que nos situamos, fue un alubión de quejas precisamente por esta atribución que el Tribunal Electoral le había reconocido al IFE.

36

En el año 2002, solo por asuntos de vida interna se presentaron 68 quejas demandando la restitución, los números no dicen nada tal vez un comparativo en términos numéricos sea interesante, el número de quejas que en el año 2002 recibió el IFE, olvídense de la fiscalización porque para ese entonces los amigos de Fox y el Pemexgate estaban en trámite, olvídense de las quejas de los dineros, hablamos de quejas contra actos de partidos en el año 2002, el número de quejas que no tenían que ver con vida interna fueron 12 quejas.

No obstante, la historia aquí da un nuevo vuelco, en marzo del año 2003 al resolver un asunto de vida interna de los partidos políticos y a demandas de militantes de restitución de los derechos impugnados, acto en el que se impugnaba las decisiones del IFE porque el Tribunal le había cerrado la puerta de la ventanilla directa al ciudadano no se podía a través impugnar estos asuntos del juicio para la protección, en todo caso es a través del IFE e impugnando los actos del IFE.

Al resolver un asunto decía, el Tribunal invirtió su criterio, en efecto a partir de entonces se determinó que el juicio para la detección de los derechos político-electorales del ciudadano sí constituía una vía procedente para demandar una restitución de los derechos de militancia conculcados, casi de inmediato se dio el cambio de criterio que se tradujo en una nueva tesis de jurisprudencia, dejando sin efectos aquella que he mencionado, la nueva tesis de jurisprudencia reza al contrario de la anterior: "La protección, de los derechos político-electorales del ciudadano a través del juicio respectivo si procede en contra de actos definitivos e irreparables

de los Partidos Políticos", y de hecho con esta sentencia, con este nuevo criterio el Tribunal diversifica las vías que tiene el ciudadano militante para impugnar los actos de sus partidos.

Mantiene abierta la vía de la queja ante el IFE, pero abre esta nueva ventanilla que es la vía del juicio para la protección ante el Tribunal, los efectos de ambos recursos sin embargo eran distintos, el recurso al IFE ya no procedía para demandar la restitución de los derechos presuntamente violados, sino solamente para eventualmente sancionar al partido político por haber violado sus normas internas; es decir, si el ciudadano impugnaba la violación de sus derechos por parte de actos del partido, y estos actos se consideraban contrarios a las normas internas o a las normas federales, recurría y quería que al partido se sancionara económicamente, recurrían al IFE; pero si lo que se buscaba era la restitución, el camino ya no era ante la autoridad administrativa sino al Tribunal Electoral directamente, si lo que se busca es la restitución entonces recurre al Tribunal, si lo que busco es la multa o la sanción al partido, entonces busco la ruta del IFE, obviamente se trataba de rutas complementarias y podrían explorarse las dos vías.

Esta decisión prácticamente agotó el manantial de quejas hacia el IFE, cuando un militante se le restituyen sus derechos, independientemente hay una intención de participar en un partido político o de contribuir a un proyecto político determinado, el sancionar al propio partido tampoco es que no sea atractiva, lo que realmente se buscaba era la restitución.

Esta inversión de criterio se tradujo en una situación absolutamente revolucionaria, los datos del año pasado revelan que solamente por vía de juicio para la protección promovidos en asuntos de vida interna de los partidos políticos ante el Tribunal Electoral, ante la Sala Superior que es la única instancia actualmente competente para ello, el año pasado llegaron a dos mil setecientos asuntos aproximadamente, la Sala Superior

sejuicio para la protección promovidos en asuntos de vida interna de los partidos políticos ante el Tribunal Electoral, ante la Sala Superior que es la única instancia actualmente competente para ello, el año pasado llegaron a dos mil setecientos asuntos aproximadamente, la Sala Superior



resolvió el año pasado tres mil o tres mil doscientos casos, lo cual habla de la enorme proporción y de la decisión revolucionaria que implicó abrir la puerta jurisdiccional a la impugnación contra de actos de sus propios partidos, la gran “chamba” del Tribunal para decirlo en pocas palabras, son los juicios que se promueven en contra de actos de partidos que violan los derechos políticos.

Esto evidentemente abrió la puerta a una inversión de criterio que distintos constitucionalistas e incluso internacionales, han reconocido como uno de los criterios de más avanzada en el ámbito de lo que se conoce como garantismo jurídico, es decir, aquella corriente de derecho que plantea la protección de los derechos, en este caso derechos políticos electorales. En efecto, este cambio de criterio se sustenta en el reconocer a los partidos políticos como autoridades capaces de violar derechos, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de aquí en adelante JDC, como le llaman los propios versados en la materia, los JDC son reconocidos en la ley como mecanismos que tiene el ciudadano para impugnar actos de autoridades que violen sus derechos políticos, el reconocer a este juicio como una ruta para impugnar actos de los partidos políticos implicó un reconocimiento o una novedad interpretativa por parte del Tribunal porque significaba reconocer a los partidos políticos por ese status particular que les da la Constitución como entidades de interés público y como entidades intermediarias entre el ciudadano, la ciudadanía y los órganos de representación, los convierte de facto en autoridades que pueden, repito, violar derechos políticos, es decir, se trató de una inversión de ruta brutal y loablemente este es uno de los criterios que más ejemplifican el carácter garantista que ha venido asumiendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

38

No es una cuestión menor, significa simple y sencillamente interpretar la ley, darle la vuelta a la ley, porque era evidente que la ley cuando hablaba de autoridades electorales, significa reconocerles a los partidos políticos el estatus de autoridades electorales y consecuentemente de entes susceptibles a ser recurridos por este juicio por sus actos, es un criterio literalmente revolucionario.

Hasta aquí la historia antes de la reforma electoral del año pasado. Porqué me interesaba, digámoslo así, hay un capítulo adicional, y es el que tiene que ver con los Estatutos de los partidos políticos porque habían sido violaciones directas a la ley, como por ejemplo destituciones a un cargo directivo etcétera. Hay también un segundo momento de quiebre que plantea nuevas bases para esta historia, estas decisiones del Tribunal a los partidos políticos les caía como gancho al hígado; es decir, permitir por la vía jurisdiccional que autoridades conocieran problemas internos, significaba abrir una puerta que ningún partido político –hablaba de Pablo Gómez pero era el representante más enjundioso ante el Consejo General para sostener esta postura, pero era una postura compartida de todos los Partidos Políticos–.

En el año de 2002, y aquí hay que reconocerle al Partido Verde Ecologista de México, el haber sido una especie de cantera, desgraciadamente de laboratorio de conejillo de indias, sobre el cual el Tribunal Electoral fue experimentando esa transición de interpretaciones; en el año 2002, la disidencia del Partido Verde Ecologista

encabezada entonces por un personaje de un señor de apellido Corcheliu, y que fue asesorado jurídicamente por una persona muy conocida en el medio –José Luis Amador–, pidió al IFE el registro de las dirigencias del Partido Verde a nivel nacional y a nivel local, de las dirigencias nacionales, estatales y distritales o municipales, nombres que deben constar en los registros de la dirección ejecutiva para tener prerrogativas de los partidos políticos del IFE; en un primer momento este órgano del Instituto Federal Electoral rechaza esa información, y le dice: “si tu eres militante, tienes representantes ante el IFE, pídeselo a su dirigencia”, esta decisión, porque los archivos, consideró esa dirección del IFE, son confidenciales no las puedo entregar sin la autorización de partidos políticos; José Luis Amador y Corcheliu impugnan ante el Tribunal Electoral ahora por la vía del juicio para la protección pues estaban las puertas abiertas, pero el Tribunal Electoral respondió que no, que el IFE tenía la obligación de entregarle, no sólo a los militantes de los partidos políticos sino a cualquier ciudadano que lo pidiera los registros de la militancia e incluso los documentos que avalaran la designación conforme a las reglas internas del partido de dichos dirigentes, porque este era un elemento que cualquier ciudadano le serviría de criterio para eventualmente juzgar y emitir su voto, era un juicio adicional para el ciudadano para ver por cual partido puede votar.

El IFE entregó, atendiendo esa sentencia, la documentación relativa del partido y su vigencia, una vez con esa documentación en la mano la disidencia del Partido Verde, vuelve a impugnar ante el Tribunal el acto de registro de esta dirigencia que había hecho el IFE, bajo el argumento de que los Estatutos del Partido Verde, normas internas bajo las cuales había ocurrido esa designación de dirigentes violaban la ley y los principios legales y constitucionales que rigen la vida democrática de los partidos políticos. El Tribunal Electoral, para cuando conoció de este asunto, suspendió el pronunciamiento sobre el caso porque había iniciado un proceso electoral, estamos hablando de finales del año 2002, y la ley establece que los estatutos no pueden modificarse durante el proceso electoral; porqué suspendió el conocimiento del caso el Tribunal, porque si ordenaba que efectivamente daba la razón al impugnante y decía que los estatutos del Partido Verde eran ilegales o inconstitucionales y debían modificarse, este Partido no podría haber efectuado esa modificación.





El caso es que la historia llega hasta agosto del año 2003, unos días después de que se cerró formalmente el proceso electoral de ese año, el Tribunal Electoral emitió una sentencia, otra sentencia revolucionaria, que a la larga genera también un nuevo criterio de jurisprudencia, el Tribunal Electoral dijo que los Estatutos del Partido Verde eran inconstitucionales por antidemocráticos, y estableció en su sentencia una serie de procedimientos, de reglas, de principios que debían ajustarse los Estatutos de los partidos para poder ser considerados como democráticos; el asunto no fue menor, porque los Estatutos impugnados por el Partido Verde, habían sido registrados en el IFE desde 1997, estamos hablando de ocho años antes de que se emitiera la sentencia, evidentemente la defensa del Partido Verde había sido legítima; ya se juzgó, ya se validaron y ocho años después me dicen que son inconstitucionales, el Tribunal Electoral justificó su decisión al sostener que se trataba del primer acto de aplicación a sus Estatutos en contra del ciudadano demandante, un asunto no menor, incluso por las implicaciones no sólo jurídicas, porque había un nuevo escenario, es decir, ahora se establecía no en la ley, sino en la sentencia del Tribunal cuáles eran los requisitos democráticos que tenían que contener los Estatutos, a la sazón de una asamblea nacional, representativa o en la que participaran todos los militantes, que existieran los mecanismos para poder impugnar los actos de la dirigencia, que existieran órganos de justicia interna, el cual debe defender los propios derechos, que existieran mecanismos de revocación de las sentencias, etcétera. Pero además de las indicaciones jurídicas, se desató una oleada de implicaciones jurídicas, la representante de ese partido ante el IFE, la entonces Senadora Sara Castellanos, presentó de inmediato una iniciativa al Senado para reformar el COFIPE estableciendo que ni el IFE ni el Tribunal tenían la capacidad para intervenir en la vida interna de un partido.

La discusión que hasta entonces había tenido tonos distintos, altisonantes en el ámbito del Consejo General del IFE, hoy se llevó al ámbito legislativo planteando un franco rechazo a la política que a través de sus sentencias había determinado el Tribunal Electoral, por supuesto el dilema con el que inicié esta plática de hasta dónde son los límites, se planteaba con toda crudeza en ese momento, y es que, por un lado atender a esa demanda presentada por el Partido Verde de que los órganos electorales no tenían ninguna capacidad de control respecto a los asuntos de la vida interna de los partidos políticos abría la puerta para que las normas que debían cumplir los partidos políticos establecidas en la ley, eventualmente pudieran ser vulnerados sin que existiera ningún mecanismo de garantía, de protección; pero por otra parte, aceptar que estos mecanismos de garantía debían existir abría el otro dilema de fijar las fronteras de la actuación para no asfixiar la legítima autonomía que deben tener los partidos políticos.

De todo este dilema se hace cargo la reforma electoral del año pasado y la solución dada es una solución intermedia que, anticipo, es una buena intención pero que implica, para utilizar una metáfora, una especie de cerrarle la puerta a un problema dejando las ventanas abiertas por donde el problema inevitablemente va a volver a meterse. A qué me refiero: en la reforma electoral por lo que hace la vida interna de los partidos políticos, los problemas pretendieron resolverse de la siguiente manera: Fijando en el artículo 41 Constitucional, una disposición expresa en el sentido

de que: *“las autoridades locales electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale esta Constitución y la ley”*, esa Constitución no señala ningún otro elemento, o sea, todo queda en la ley, qué es lo que dice la ley, habrá que ver si hay otro tipo de modificación, pero por lo pronto la única ley que disponemos para el análisis de este tema es el COFIPE publicado el 14 de enero de este año, el COFIPE por lo que hace a los Estatutos establece los requisitos que deben contener y además que los Estatutos no pueden ser impugnados sino en un primer plazo después de lo cual son firmes y definitivos.

Rompiendo con el criterio que llevó el Tribunal al Partido Verde, era el criterio del primer acto de aplicación y solamente por sus afiliados, militantes y simpatizantes, –porque hay partidos que reconocen a sus simpatizantes–; de los que estén inscritos en un padrón de afiliados del partido, y solamente se pueden impugnar dentro de los catorce días naturales, a partir de su presentación ante el Consejo General, nada más. Por un lado se cierra la puerta a la posibilidad de revisar los Estatutos posteriores, y además, en el ámbito de la ley se establece un capítulo del COFIPE dedicado expresamente a los asuntos internos de los partidos políticos, artículos 46 y 47 del COFIPE, qué es lo que dice esencialmente esa disposición, establece:

1. Qué son los asuntos internos de los partidos políticos *“el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento con base a las disposiciones previstas en la propia Constitución, en el Código así como en el estatuto y reglamentos que aprueben los órganos de dirección”*; es decir, es el conjunto de actos y normas internas; en segundo lugar, se desarrolla el límite que planteaba la Constitución diciendo: *“las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales en el ámbito federal solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establece la Constitución”*, la Constitución no dice nada, es el Código y las demás leyes aplicables. Cuáles son los asuntos internos de los partidos políticos en el cual se acota el ámbito de interferencia de las autoridades electorales, la elaboración y modificación de los documentos básicos, pero ya dijimos que los Estatutos solamente son impugnables en un lapso muy breve y solamente por parte de sus afiliados.

2. La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos de los partidos políticos, ustedes saben que los partidos políticos pueden plantear ciertos requisitos adicionales o ciertos requisitos para sus afiliados.



3. La elección de los integrantes de los órganos de dirección, los procedimientos y requisitos para la selección de precandidatos y candidatos, los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y además establece que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos por sus Estatutos y sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes pueden acudir al Tribunal Electoral, con esto lo que la ley está haciendo es acotando las atribuciones de los órganos electorales, entre otras cosas, porque los militantes solamente pueden recurrir al Tribunal Electoral cuando hayan agotado las instancias internas, es decir, ante la falta de las instancias internas o ante la urgencia que planteaba el tiempo porque un derecho político puede ser vulnerado definitivamente si pasa el tiempo, podría recurrirse inmediatamente al Tribunal, hoy ya no, dice la ley, este es el marco, si quieren escueto, pero que se establece en la reforma electoral por lo que hace a la vida interna.

42

Cuáles son los dilemas que presenta esta regulación, que por un lado, en efecto, se pretende con un ánimo de certeza jurídica, plantear en la ley cuál es esa frontera de los órganos electorales en el control de la vida interna. Esto no es malo *Per se*, obviamente las televisoras y radiodifusoras criticando la reforma electoral que se ha vuelto el deporte favorito de los medios electrónicos de comunicación en los últimos siete meses, plantearon que esto definitivamente era abrir la puerta a la opacidad, cerrar la puerta a los controles, fomentar la partidocracia, la discrecionalidad interna, etcétera, dejando en estado de vulnerabilidad a los militantes. No creo que esto sea así, tener reglas claras en primer instancia es bueno para todos.

Finalmente la historia que les he contado, es la historia de un Tribunal, una historia final de un día venturoso, de un Tribunal oscilante en sus criterios, un Tribunal que en distintos momentos fue validando criterios contrapuestos, primero no se interviene y después sí, se puede intervenir en los Estatutos en cualquier momento de su reforma y su registro ante el IFE. Ante esta actitud oscilante de la interpretación, que por otro lado es profundamente explicable y justificable, pero en todo caso en esta actitud oscilante mejor tener normas claras, entre menor sea el margen de interpretación en un órgano jurisdiccional mayor certeza jurídica hay, porque eso quiere decir que las normas son más precisas y esa por cierto, ha sido una de las características del Derecho Electoral de México, tener normas abigarradas, precisas, detallistas, con la finalidad de cercar, acotar el margen de discrecionalidad de las autoridades electorales.



Sin embargo, en esta actuación, en estas nuevas normas se olvidan una serie de pequeños detalles: primera, estas leyes son impugnables, el COFIPE es impugnable, impugnable en cuanto a su constitucionalidad, en cuanto a su apego a la Constitución, y una fórmula plasmada en la Constitución como para decir que las autoridades podrán intervenir solamente en los estatutos internos conforme lo diga las leyes, abre la puerta a una interpretación de la constitucionalidad de lo que las leyes digan en todo caso.

¿Quién es el órgano que va a juzgar la funcionalidad de estas normas? El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación gracias a las nuevas atribuciones que tiene el artículo 99 Constitucional y que por primera vez ha sido aplicado, juzgando constitucionalidad directa de una ley, hace algunos días, cuando se determinó por cierto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal por lo que hacen a la remoción y la decisión de remover a los Consejeros Electorales en cendos transitorios era inconstitucional y va para atrás.

Todo esto, el COFIPE, está sujeto al control de constitucionalidad, porqué, por el mismo órgano que se busca acotar en este punto, primer problema. Segundo punto, al final del día, un poco por ambigüedad, un poco por decisión política, las normas que regulan o que buscan regular los límites de intromisión de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos son sumamente ambiguas y consecuentemente sujetas a la interpretación de los propios órganos electorales y en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, qué quiero decir con esto, el asunto de la vida interna si bien se ha avanzado, si bien se han establecido nuevas reglas en la ley, si bien se buscó procurar una mayor certeza normativa respecto a la que existía en el pasado es, y al final del día acabará siendo, no va acabar siendo otra cosa, sino un mero buen deseo, porque al final del día, fijar la frontera, esa frontera de lo legítimo de la intervención de los controles de las autoridades



electorales en los asuntos de los partidos y garantizar consecuentemente la autonomía en la libre decisión dentro de los propios partidos políticos es algo que se va ir fijando caso por caso a partir de la interpretación tanto del órgano administrativo electoral en primer instancia como en definitiva por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el dilema sigue abierto, es decir, la reforma a pesar de que se hace cargo del tema no lo cierra de manera definitiva, como no lo cierra en muchos otros asuntos.

44

En las campañas negativas se establece en la Constitución la prohibición de campañas de publicidad que denigre a las instituciones o que calumnie a los ciudadanos, pero el desarrollo normativo que hubiera sido deseable en el COFIPE no hace otra cosa sino que reproducir el mismo párrafo de la Constitución prácticamente en los mismos términos, consecuencia, está prohibida en la Constitución y ha solventado un problema sobre si valdría o no acotar la libertad de expresión durante las campañas electorales, el problema es de frontera y eso inevitablemente en estos dos temas y en los asuntos que nos ocupan de la vida interna, van a seguir quedando al margen de la interpretación de los órganos electorales y vamos a seguir teniendo una discusión en el plano académico, pero también en el plano legislativo, respecto de la determinación de dónde se forma esa frontera legítima de intervencionismo por parte de los órganos electorales, es un asunto no resuelto y es un asunto del cual tenemos que hacernos cargo con todo y que hemos avanzado, con todo y que tenemos una historia que ahora pinta un panorama mucho más claro del que no teníamos hace una década; sin embargo, las tentaciones de legislar como reacción a los órganos electorales, por eso señalaba el asunto de la Senadora Castellanos en su momento, seguirá ahí, discutir estos temas es seguir generando así elementos asideros para poder facilitar una tarea que no va a ser sencilla, que no ha sido y no lo va a seguir siendo entre las autoridades electorales y sobre todo generar un contexto de exigencia y de acompañamiento a eventuales modificaciones legislativas en el futuro, que podría traernos ahí sí, reformas sumamente regresivas.

Hoy creo que estamos en un paso adelante al respecto de como estábamos antes, pero no hemos resuelto el problema, es un problema que se va a seguir presentando, es un problema que va a tener un tratamiento no solamente jurisprudencial, no solamente académico sino seguramente también legislativo, y vuelvo a lo que mencionaba en el proemio de mi intervención, tenemos que asumir que las normas electorales son:

1. Perfectibles,
2. Las normas electorales enfrentarán problemas a la hora de su aplicación, la aplicación de las normas es el laboratorio del empate y consistencia de las propias normas, y
3. En esta materia, no hay nada definitivo y consecuentemente la revisión, el ajuste del marco legal deberá en esta materia estar presente, con esto, digámoslo así, no quiero picarle la cresta a todos aquellos que han planteado la náusea de la reforma electoral como el gran tema de la reforma del Estado de México.

Una vez más creo que era indispensable la reforma, en el futuro debe haber reformas electorales, hay otras reformas que son importantes y estoy de acuerdo, estas reformas más bien son de ajuste, pero en los ajustes y en los detalles se esconde el diablo, entonces, discutir estos temas, crear ese contexto, analizar los casos concretos que se irán presentando de aquí en adelante al aplicar por parte del IFE la reforma electoral y también seguramente los órganos electorales locales, significa ir creando un bagaje de elementos para la discusión, para la reflexión que debemos seguir fortaleciendo.

Muchas gracias.





“la democracia, un tema inacabado”*

18 de junio de 2008

Ponente: Dr. Miguel Carbonell Sánchez**

Moderadora: Lic. Tania Haidé Torres Chávez***

46

Muy buenas tardes a todos ustedes, es para mi honor volver a Morelia una vez más, donde tengo tantos y muy queridos amigos. Estaba acordándome ahora que entré a este bellissimo auditorio, que en el año 2002 Armando Alfonso Jiménez, organizó un Coloquio sobre Régimen Jurídico sobre Medios de Comunicación y fue la primera vez que pude entrar a este espacio; y regresar a una ciudad que no solamente ha recobrado su legendaria belleza sino que además, está en constante movimiento intelectual y eso es muy importante. Las ciudades tienen que estar en constante movimiento, para generar ideas, para debatir temas que parecen que ya no hay más que decir sobre ellos, y creo que Morelia se está convirtiendo en un referente. Alguien por ahí comentaba antes de entrar, “es que ahora se han juntado una serie de eventos que hacen a Morelia el centro de la discusión en materia electoral en el país” afortunadamente que así sea y valórenlo mucho, porque ningún lugar de la República lo puede presumir.

Antes de empezar, quiero agradecer a las autoridades convocantes por su generosa hospitalidad, por su invitación por supuesto para estar aquí. El tema que me fue asignado no es un tema fácil, es un tema abierto, cuando a uno le proponen hablar sobre la democracia un tema inacabado, dice uno “está muy bien, porque entonces puedo hablar de lo que quiera”, todo tiene que ver con la democracia o es tan amplio que va a ser muy complejo de aterrizar. Les quiero proponer lo siguiente: voy a intentar hacer una reflexión sobre la democracia de los modernos, estoy siguiendo por supuesto la reflexión que hizo Bobbio en sus conceptos, y un poco discutir qué democracia se puede dar en el marco del Estado Constitucional del Derecho, y a partir de ahí, intentar suministrar algún marco analítico de reflexión sobre lo que nos faltaría en México, para llegar a una democracia consolidada, y posteriormente haría referencia también “al recién llegado” al debate contemporáneo, al concepto que hoy está abriendo brecha, el concepto de frontera que es la calidad democrática, ya lo discutimos, sí queremos democracia-no queremos democracia, sino qué discutimos, qué calidad de democracia queremos y eso por supuesto significa levantar el debate; en la última parte de la exposición, si es que tienen la paciencia de seguir regalándome su tiempo, haré una mención rápida de algunos aspectos muy significativos de los datos que arroja esta encuesta, que seguramente ustedes conocen que se llama “El Latinobarómetro” en su última edición que es del 2007, que nos sirve para medir el avance democrático y compararnos con otros países de América

* Versión estenográfica de la conferencia magistral celebrada el miércoles 18 de junio de 2008 en el Centro Cultural Universitario.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

*** Catedrática de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Latina, la comparación como método científico nosotros en Derecho lo usamos mucho, pero en general en Ciencias Sociales la comparación es algo muy relevante, de lo que podemos aprender muchísimo y que vale la pena ver si está mejor en Colombia o en Uruguay, Chile o Argentina o en Venezuela o Ecuador respecto de los grandes temas. Esa sería la agenda que les quisiera yo proponer.

Cuando me enteré del título, la primera reflexión que hice fue la siguiente: la democracia un tema inacabado puede significar dos cosas, desde un punto analítico habría que descomponer este título llegaríamos a un par de conclusiones: **1.** ¿Qué es inacabado? ¿La construcción democrática?. Que no lleguemos nunca al final del camino en la construcción de la democracia esa es una primera posibilidad; o bien, que lo que no se termine es la reflexión de la democracia, es decir, cómo pensamos, cómo imaginamos, cómo hablamos de la democracia, en este sentido creo yo una opción no tiene por qué excluir a la otra, que espero que así haya sido el ánimo del organizador de las conferencias, y por tanto a mí me permitirá abordar las dos cosas.

Cómo tenemos que ir construyendo y nunca estar satisfechos con el estado de nuestra democracia, reconocer mucho lo que se ha avanzado, pero no "ya llegamos, ya está aquí hay que bajar la guardia", eso sería de una enorme ingenuidad, y pagaríamos un precio históricamente muy alto por ello, pero por otro lado también decir: vamos a seguir pensando en la democracia, seguir pensando en lo que le queremos exigir a la democracia, vamos a seguir pensando qué más me puede dar la democracia, primero haciendo planteamientos teóricos para que luego esos planteamientos nos vayan trasladando a la práctica; en este sentido, diría que la democracia de los modernos, esto es, la democracia que surge con la ola de democratización a partir de la Segunda Guerra Mundial, primero con los países liberados de la garra fascista y luego por las revoluciones del



Dr. Miguel Carbonell Sánchez



Sur de Europa para posteriormente en los años 80-90's el avance democrático de América Latina y de Europa del Este esa es la democracia de los modernos, es a la vez un sistema que tiene dos grandes dimensiones.

La democracia de los modernos tiene una dimensión formal que tiene que ver con ¿Quién decide? ¿Quién puede tomar las decisiones dentro de un Estado?; **y segundo**, ¿Cómo se decide? ¿Cuáles son las reglas del debate público para llegar a la toma de ciertas decisiones?, ¿Quién decide? ¿Cómo resolvemos esta duda? ¿A quién le toca tomar las decisiones, quién va a ser el responsable de guiar un Estado democrático? Y aquí entra el sistema electoral, quien decide en primer término y obtenga el mayor número de votos, el sistema electoral dicho así parece muy fácil, pero hay sistemas electorales que son más rebuscados, piensen por ejemplo en la integración de nuestra Cámara de Senadores, siendo 128 senadores de los cuales 64 una fórmula de dos nombres, 32 en una segunda fórmula de primera minoría y 32 electos en una sola circunscripción nacional por el principio de representación proporcional; dónde está ahí, quién obtiene el mayor número de votos al final perdemos un poco. Lo importante es articular un sistema de elecciones que nos permita traducir lo más fielmente posible de la forma más directa que sea posible las preferencias electorales de los ciudadanos manifestados en las urnas con el número de curules que tiene cada Partido que cuente con registro; y para ello, insisto, hay que reflexionar sobre si tenemos o no un buen sistema electoral y cómo hacer que este voto ciudadano se refleje con mayor fidelidad respecto del número de curules ¿Cómo se deciden? Esto ya no tiene que ver con el sistema electoral sino con el régimen parlamentario y ahí tenemos muchas cosas por construir, y tenemos muchas cosas por hacer; por ejemplo, estamos discutiendo ahora en un tema de enorme relevancia –que ustedes han visto en los últimos días–, el debate petrolero, el debate energético como se llame, si debería haber participación ciudadana o no debería haber; si la respuesta es sí debería haberla, cómo debería ser esa participación ciudadana. ¿Debería ser una participación convocada por la propia asociación civil?, ¿Deberían convocar los partidos políticos a una consulta?, ¿Deberían de convocar las autoridades federales? –Hay una solicitud ya presentada en la mesa del IFE por partidos políticos pidiéndole a la autoridad electoral federal que se manifieste respecto de sus atribuciones para organizar una consulta en todo el territorio de la República–, ¿Si deberían ser las autoridades locales?. Hay un tema –el debate que ustedes seguramente han seguido– sobre la competencia, ¿Puede organizar una consulta una autoridad local respecto de un tema que es de competencia federal e invertir recursos?, me refiero a autoridades locales sobre el tema que es de competencia federal, este es el debate que estamos viendo, cómo se decide.

Qué es lo que podemos razonablemente esperar de nuestros representantes, confiamos en el sistema de representación democrática para poner en manos de nuestros diputados, de nuestros senadores una decisión del calibre de la reforma energética o no, con todo lo que ello supone y todo lo que ello involucra; si no confiamos en ellos que son –pónganle las comillas que quieran– nuestros representantes, creo que tendremos que discutir de raíz el modelo democrático que tenemos en México, porque todos ustedes saben el artículo 40 de la Constitución dice que México es una República Democrática, Representativa y Federal; república, representación, democracia y federalismo son las grandes líneas de inspiración de las formas de Estado y de gobierno de México, en este sentido, creo que no solamente, todavía tenemos mucho que discutir sobre el quién decide, sino el cómo se decide, eventualmente una decisión del calibre de la reforma petrolera, de la reforma energética ¿Debería de estar sujeta a referéndum o no?

El referéndum, ya lo han visto ustedes, quién lo podría convocar, quién redactaría las preguntas, porque en la forma de redactar la pregunta ya hay una parte de la respuesta, dicen los que son expertos en encuestas, son reflexiones que animan y que dan contenido desde luego a la democracia de los modernos, esta es una primera dimensión; hay una segunda, que también me parece importante mencionar e intentar explicarles, yo le llamaría, para utilizar el término "la democracia sustancial" y aquí el asunto ya no es ni quién ni cómo deciden, sino qué deciden. Por eso es sustancial no formal sino que tiene que ver con el contenido de las decisiones; qué se puede decidir, en primer término, cuál es el ámbito en el que la deliberación pública puede tener lugar o tomar cuerpo, y todavía más, qué no se puede dejar de decidir, qué se tiene que decidir obligatoriamente. Pongo un caso: si alguien oye que nuestro Congreso de la Unión o en el Congreso de Michoacán dijeran, miren compañeros diputados y senadores, yo creo que es importante discutir sobre la pena de muerte, vamos a debatir en el ámbito del Poder Legislativo una posible reforma al Código Penal de Michoacán para incorporar la pena de muerte. Eso no está en la competencia de la deliberación pública legislativa porque eso ya está resuelto arriba, a nivel constitucional, de los tratados; hay que ir definiendo qué se puede decidir, no todo se puede decidir, si alguien dijera "voy a modificar el COFIPE o el Código Electoral de Michoacán y voy a poner que el que no obtenga el 20% de los votos no mantiene su registro", una mayoría estaría eliminando a una minoría, eso está fuera de la esfera de decisión para un Estado democrático, no se pueden violar los derechos de libertad, la libertad de tránsito, la libertad de expresión, la libertad de imprenta, los demás derechos de libertad que tenemos no permiten que se tomen decisiones que resulten violatorias del contenido jurídicamente protegido por tales derechos, el perímetro que señala la Constitución es como un perímetro tutelar, pero también está la otra cara de la moneda qué es lo que no se puede dejar de decidir, lo que no se puede dejar de decidir es todo aquello que está ordenado por la Constitución, todo aquello que el Estado tiene que llevar a cabo quiera o no quiera, en donde ya no importa la ideología del partido político en el gobierno, en donde no importa si es un gobierno de pensamiento fuertemente estadista o de pensamiento neoliberal, hay cosas que el gobierno no puede dejar de decidir, por ejemplo, si el día de mañana la mayoría de la Cámara de Diputados aprueba un presupuesto de egresos de la federación



en donde dice: este año en México para derecho a la vivienda será de cero pesos, cero centavos. Eso no se puede hacer, porque el artículo 4º dice: *toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa* y eso supone, tenemos derecho a un sistema de promoción de la vivienda de interés social, vivienda pública del financiamiento público a cargo del Estado, etcétera; ¿O si le dedican cero pesos a la educación?. No pueden dejar de tomar decisiones para que no haya educación pública en México, no lo puede hacer porque no está dentro del ámbito de lo que puede dejar de decidir, a ese tema le tienes que entrar, le tienes que entrar al de la vivienda, en salud, en protección del medio ambiente, y eso está en la Constitución, no pertenece a la esfera de lo que no se puede dejar de decidir. Ahora bien ustedes saben que hay teóricos que dicen: no, ya estás mezclando dos cosas, las democracias se definen en términos estrictamente procedimentales, lo que tú estás diciendo de la vivienda, de la salud, eso no es democracia, eso es otra cosa, eso es Constitución. La democracia va por otro carril, y la democracia se agota cuando el ciudadano va y emite su sufragio y dice: yo voto por estos porque son mis representantes, y una vez emitiendo su sufragio hasta ahí llega el ejercicio de la ciudadanía, dicen algunos teóricos. Claro que ésta se le podría oponer a aquella frase de Rousseau cuando dijo: *los ingleses creen que son soberanos pero en realidad son soberanos cada cuatro años, porque se limitan a votar y ya*. Más recientemente Guillermo Gómez le ha llamado "la democracia delegativa", en donde uno emite un poder, un cheque en blanco a favor del Estado y le dice: *has lo que quieras, porque yo ya no soy ciudadano, delegué mis poderes como ciudadano en mi representante*. Esto no es así, la democracia, lo quiero decir muy enfático, la democracia no se agota en las elecciones, uno no puede ser demócrata cada uno o seis años, uno es demócrata cada día o no lo es, y esa democracia de la cotidianidad, esa democracia del día a día necesita instrumentos para ser ejercida, es la democracia que tiene que ver con los contenidos, es una democracia que

tiene que ver con la calidad de vida de todos los habitantes de todo el Estado.

¿Porqué la democracia no puede ser solamente formal? ¿Por qué la democracia no se puede agotar en las elecciones? Hay cuatro argumentos:

Primero. Ninguna democracia consolidada, ninguno de los grandes ejemplos democráticos de nuestro tiempo conciben que la ciudadanía se agote en el ejercicio de su derecho del sufragio, si ustedes ven las democracias más robustas, las más fuertes, las más ejemplares, en todas ellas tienen un gran aprecio con los derechos fundamentales por los contenidos de los cuales nos permiten disfrutar la vida democrática, no es que le digan al ciudadano: ya votaste, ahora vete a tu casa, ya no ejerzas tu libertad de expresión, ya no ejerzas tu libertad de prensa, ya no ejerzas tu libertad de tránsito. Nada de eso, al contrario, las mejores democracias son aquellas que tienen los sistemas de derechos fundamentales más robustos.

Segundo argumento. Una democracia sin contenidos, una democracia que no sea a la vez formal y sustancial se devoraría a sí misma, imagínense ustedes que tenemos el mejor sistema electoral del mundo, tenemos a las autoridades que cuentan mejor los votos, tenemos un sistema de candados para que no falsifiquen las credenciales, para que no se aplique el carrusel, ni la urna embarazada, ni los mapaches; hacemos toda la gran tarea de beneficio para construir un sistema electoral absolutamente confiable, pero no somos capaces de garantizar libertad de expresión, de qué sirve entonces contar los votos si no hay libertad de expresión, de qué sirve contar los votos si no podemos debatir con libertad las cuestiones que nos están poniendo los partidos sobre la mesa, no podemos allegarnos de la información que necesitamos como ciudadanos para valorar las opciones políticas que tenemos frente a nosotros, para qué sirve que yo pueda elegir cada tres años a la hora de emitir el sufragio, pero después que me detengan arbitrariamente cuando salgo de mi domicilio, de qué sirve que se cuenten bien los votos si la educación pública que reciben mis hijos primaria y universidad no sea una educación de calidad, no les permite desarrollarse como personas con autonomía moral, no les permite tomar sus propias decisiones; es decir, no construyen ciudadanos sino siervos, para qué sirve contar todos esos votos, finalmente terminaríamos siendo una especie de cascarón vacío, no habría un debate público robusto, no habría una serie de precondiciones que son necesarias para llegar y ejercer con conciencia ese sufragio.



Tercer argumento. Porque hay un nexo indisoluble entre soberanía popular y derechos fundamentales que son el contenido, la columna vertebral de la democracia sustantiva, se llama "derecho fundamental" y los derechos fundamentales tienen una íntima relación estrecha con la soberanía popular, qué significa cuando las constituciones dicen: la soberanía pertenece al pueblo, la soberanía corresponde originariamente y de forma inalienable al pueblo, significa que nadie puede decidir por nosotros, significa que nosotros somos los titulares de la soberanía y que nadie no la puede arrebatar, pero cómo se plasma esa soberanía, se plasma a través de los derechos fundamentales y si es cierto que la soberanía pertenece al pueblo la correspondencia inmediata desde el punto de vista jurídico es que todos somos titulares de todos los derechos, porque los derechos fundamentales, dice Luigi Ferrajoli en su último libro, *En vía del derecho y de la democracia*, "los derechos fundamentales son fragmentos de soberanía", me parece una formulación de extrema brillantez, nosotros somos soberanos solo en la medida de que somos portadores, somos titulares, que podemos ejercer los derechos fundamentales, si no es así, entonces el soberano sale de más, entonces el soberano está por encima de nosotros.

52

Cuarto argumento. Porqué la democracia no puede ser sólo formal y prefiere ser una democracia sustantiva, porque el principio de mayoría que es el principio articulador de la democracia formal, decide quién tiene el mayor número de votos, es un principio que tiene que estar limitado, y la limitación es un principio de contenido, me explico, si el principio de mayoría es el único vigente, una mayoría pone una norma jurídica para eliminar a la minoría, el ejemplo que les decía de ese 20%, yo me quiero fregar a tal partido político, digamos la tercera fuerza en votos a nivel nacional o con el COFIPE el partido que no tenga el 20% de los votos pierde su registro al día siguiente de la votación, o cuando estén calificadas, etcétera, qué está haciendo ahí el principio de mayoría, eliminar a la minoría, decirle, tú minoría no eres titular de derechos fundamentales, tú no puedes participar en igualdad de circunstancias te elimino de la vida política, esto por supuesto no puede ser, la dimensión sustancial por ejemplo, es por la que estoy abogando que la democracia equivale, lo quiero repetir, equivale a los derechos fundamentales, derechos de libertad que es aquello que no puede hacer el derecho público para no lesionar o impedir el ejercicio de estos derechos; y, derechos sociales que es lo que no puede dejar de hacer el derecho público, no puede dejar de pagar hospitales, no puede dejar de cuidar el medio ambiente, etc., etc., no puede dejar de construir viviendas, estos derechos fundamentales son componentes esenciales sine qua non de la democracia de los modernos, así, puede haber en la historia derecho sin democracia, por supuesto que debe haber habido regímenes jurídicos que no tiene nada que ver con la democracia, nunca ha existido,

nunca va a existir democracia sin derecho y tampoco hay democracia sin derechos, esto no puede darse desde mi punto de vista, qué tendría que hacer en este sentido el régimen democrático mexicano que unos dicen que “está en pañales”, otros dicen que es insipiente, otros que es una democracia sin ciudadanía, etc., etc., creo que todos estamos de acuerdo en que algo de democracia tenemos, no podemos decir que en el Siglo XXI, México es una dictadura, es un régimen autoritario, tendremos una democracia débil, sin calidad, pero, tenemos un sistema democrático. ¿Qué tiene que hacer para robustecer la dimensión sustancial, la dimensión de contenido?. El régimen democrático mexicano tiene que caminar en tres distintas vertientes y tiene que ser paralelamente, no va una de tras de la otra, sino tres grandes líneas de acción que nos permitirán un horizonte más promisorio en esta segunda elección de la democracia, tiene que caminar hacia una ampliación y fortalecimiento del régimen de titularidad de derecho, qué derecho tenemos cada uno de nosotros haciendo de la universalidad la regla general, tenemos que preguntarnos sobre cosas que hoy se nos hacen absolutamente obvias, pero que sin embargo un régimen constitucional no puede permanentemente dejar de preguntarse, en la medida que representan restricción a la universalidad de los derechos, tenemos que cuestionarnos porqué los extranjeros no votan, eso mismo se decía en cuestión de género antes de 1953, porqué no votan las mujeres, claro que no votan, cómo van a votar las mujeres, es obvio que no pueden votar, jamás podrán votar las mujeres, esos eran los elementos del Siglo XIX, hoy nadie discutiría que las mujeres tienen desde luego todos los derechos al sufragio efectivo, etc. No nos hemos puesto a pensar porqué los extranjeros, no; no los que vienen de vacaciones a Cancún y que están un fin de semana, los que viven permanentemente, los que pagan impuestos, las personas que van a resentir en última instancia una buena o una mala elección de gobernantes, que van a sufrir esos extranjeros que están sujetos al orden jurídico mexicano y que les pedimos que cumplan con las reglas, pero no les permitimos participar para cambiar las reglas, no sé si esté bien o mal lo que yo estoy diciendo, es un régimen robusto, en un régimen democrático tiene que cuestionarse eso. Otro ejemplo, otro que también saca chispas, el matrimonio homosexual, porqué el Estado me tiene que decir con quién puedo convivir y con quién no, porqué si yo me uno con una persona de distinto sexo voy al Registro Civil y me registran como un matrimonio, y si esa misma persona es de mi sexo no me registran como matrimonio, quién es el Estado para decidir sobre mis propios sentimientos, sobre mi vida íntima con quien comparto mi existencia, dicen no, es obvio, el matrimonio es entre un hombre y una mujer; ahí está la respuesta y qué respuesta es esa, el sistema educativo, esa es una respuesta de leguleyos, preguntémonos si el Código Civil tiene que seguir manteniendo esta diferenciación entre vínculos afectivos sexuales de carácter heterosexual y homosexual; lo cual propongo aquí analizar la titularidad de derechos.



Segunda vertiente. Tiene que ver con los ejercicios de los derechos, ya tenemos ahí nuestros derechos, ya tenemos la libertad de tránsito, ya tenemos la libertad de expresión ¿Cómo los ejercemos? ¿Qué tanta libertad de expresión tenemos hoy, siendo realistas cuando tenemos a medios de comunicación concentrados? Es decir, muchos medios de comunicación en muy pocas manos, cuando tenemos medios de comunicación que no desarrollan prácticamente ninguna función de interés general, de interés social, sino que son simplemente empresas de intereses mercantiles, esto está mal por supuesto; pero deben tener una responsabilidad social también, en qué medida, cómo hacer que los medios sean pluralistas, que no reflejen los vaivenes biológicos de sus dueños nada más, que no se manejen incluso para airear pleitos personales del dueño con un funcionario público que no se caen bien, entonces le mete una semana completa de reportajes para tronarlo, o con un empresario que le hace competencia dentro del medio. Tenemos que pensar cómo ejercer la libertad de expresión, tenemos que pensar cómo ejercemos nuestros derechos de participación política, mencionaba hace un rato, necesitamos mantener el esquema, me refiero a nivel federal obviamente, de la democracia representativa o podemos caminar como país, como ciudadanos hacia una democracia con mayores dosis de participación directa.

54

Aquí el tema, de cuando hablamos de participación o de democracia directa o semidirecta participativa, inmediatamente dicen sí claro, el plebiscito y el referéndum. Yo les digo porqué no pensamos en formas de participación directa novedosas, porqué no pensamos por ejemplo, en los presupuestos participativos, esta figura que está dando magníficos resultados en Brasil, qué importancia tendría que nosotros como ciudadanos fuéramos confrontados respecto del destino que tendrán nuestros impuestos, "haber ciudadano ¿Tú que prefieres, tú crees que el diputado va a decidir por ti, tú ciudadano qué prefieres, pavimentar la calle o una escuela más, prefieres un hospital o más patrullas, cuáles son tus prioridades?", y que hagamos un ejercicio deliberativo, intenso, para determinar cómo gasta el Estado el dinero que nosotros le damos por vía impuestos, eso sería elevar muchísimo la calidad del debate público, pero ustedes dicen: No, eso se convertiría en demagogia, factores reales de poder, la rebatinga entre los sindicatos. Yo les digo, en Brasil ha funcionado, no funcionó el primer año, ni el segundo, al quinto año el 80% de la población de Puerto Alegre mayor de edad participó en las consultas para el presupuesto participativo; es decir, es una experiencia probada, una buena práctica internacional, porqué no incorporarla. Yo prefiero tener la oportunidad de opinar sobre prioridades de gasto, que un diputado decida por mí, cómo va a saber el diputado que en mi colonia, en mi ciudad, urge más un hospital o una carretera; nosotros sabemos eso, nosotros medimos y por lo tanto tenemos derecho a ser consultados. Propongo también desde luego la iniciativa legislativa popular, para poner en la mesa de los legisladores una serie de asuntos que hoy infortunadamente se les han escapado.

Tercera gran línea de acción para esta dimensión sustancial ante la democracia, la democratización de las garantías de los derechos. Primero hablé de la titularidad, después del ejercicio, ahora estoy hablando de las garantías, democratizar las garantías de los derechos y esto implica desde luego una serie de cuestiones que



hemos venido discutiendo los últimos años y que valdría la pena retomar. Por ejemplo, la creación de las acciones colectivas como sucede en el derecho anglosajón, si en donde ustedes van a tener un litigio en términos del derecho de los consumidores, este es un caso real, van a demandar a Philip Morris, la empresa que controla una serie de marcas de tabaco, la van a demandar porque dicen que las etiquetas que vienen en las cajetillas de cigarro son engañosas porque no advierten una serie de peligros, etc., etc., o en el pasado no la advertían, ustedes son fumadores desde hace 50 años lo pueden acreditar, tienen pruebas, etc., entonces van a demandar a Philip Morris. ¿Qué pasa cuando hay acción colectiva? En efecto una demanda, los demás se suman a esa demanda, si el poder judicial estima que ha lugar a indemnizar por falta de información de la empresa a las personas que demandaron la indemnización se reparte proporcionalmente, uno juega todos ganan ¿Cómo está mejor servido el interés general de la sociedad con acciones individuales o con acciones colectivas? Eso significa democratizar las garantías.

Los efectos generales del amparo, de lo que tanto hemos hablado ya, tengo tantos años hablando de esto que ya casi me aburro a mí mismo, hay que seguir insistiendo porque no le han puesto atención, es decir, un particular promueve un juicio de amparo, gana el juicio de amparo la ley se declara inconstitucional por el juez de distrito, por el Tribunal Colegiado, por la Suprema Corte y es inconstitucional para él; por una serie de razones pierde el amparo, y la declaración de anticonstitucional solo beneficia a la persona que promovió; esto debe de cambiar y debemos caminar al respecto. Por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad. ¿Quién tiene hoy acción de inconstitucionalidad? Las minorías parlamentarias, el 33% de los integrantes de las Cámaras, el Procurador General de la República, los partidos políticos con el registro nacional como local en tratándose de legislación electoral y las Comisiones de Derechos Humanos para todo lo relativo a leyes que ponderen los derechos humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para la legislación local; porqué no darle al ciudadano la oportunidad. La acción de inconstitucionalidad



debe llevar a la mesa de los Ministros de la Suprema Corte una serie de problemas jurídicos que pueden llegar hasta ahí, que no están en manos de los particulares, que están en manos de intereses políticos, incluso los Ombudsmen tienen intereses políticos, no deberían, tienen una agenda política, a veces les conviene atender ciertos asuntos y no sólo por intereses políticos, sino por convicción religiosa, que no ha pasado en México por fortuna, puede llegar a pasar algún día, plantea asuntos que les interesan a ellos; pero también hay asuntos que les interesan a los ciudadanos, nosotros, por ejemplo, en nuestra calidad de ciudadanos un grupo de compañeros y colegas solicitamos a la CNDH que promoviera acción de inconstitucionalidad contra la nueva Constitución de Querétaro que nos parecía que claramente violaba el artículo 6º en materia de transparencia, pero la CNDH investigó que no era así, que quienes lo solicitábamos éramos cuatro profesores de Derecho Constitucional, uno de ellos ex presidente de la propia Comisión de los Derechos Humanos el Dr. Jorge Carpizo, el Dr. Lorenzo Córdova, el Dr. José María Cerna y un servidor, no teníamos razón; yo me sentí muy frustrado, dije: porqué un grupo de ciudadanos que saben del tema que son los que verdaderamente traen los argumentos en la mano, porqué no pueden ante la Suprema Corte plantear esto, porque de otra manera no va a llegar, finalmente llegó porque el Procurador General de la República estimó que en efecto esa nueva Constitución de Querétaro violaba varios dispositivos. Democratizar los derechos, democratizar el ejercicio de los derechos y democratizar las garantías de los derechos.

56

Ahora bien, hay una reflexión de mayor relevancia desde el punto de vista que tiene que ver con un debate que en México ya tuvimos, y ustedes recordarán, en 1985 uno de los analistas políticos más agudos de este país, uno de los grandes historiadores de nuestro país que se llama Enrique Krauze, escribió un artículo que en publicó la Revista *Vuelta*, se llamó "Por una democracia sin adjetivos", nosotros queremos que vaya a la mexicana, nosotros queremos democracia que se llame "mengana o zutana" nosotros queremos democracia sin adjetivos, decía Krauze, *sin adjetivos*. Ahora yo digo, pongámosle un adjetivo a la democracia, pongámosle un apellido a la democracia; ya tenemos parte de la democracia, ahora lo que queremos que sea una democracia de calidad, queremos tener una democracia de calidad, no cualquier democracia, no nos satisface, no estamos contentos, queremos una democracia de calidad que supone al menos las cinco siguientes dimensiones o requisitos:

Primero: Una democracia de calidad privilegia siempre el llamado "imperio de la ley" que como ustedes saben desde Platón y Cicerón se oponían al gobierno de los hombres, es decir, esta famosa figura que luego retoma Norberto Bobbio en 1980, el imperio de la ley como imposición al imperio de los hombres, de las personas, significa esto que las normas jurídicas se apliquen siempre e inequívocamente, significa que no hay excepciones pero hay actos de poder, que no haya grupos privilegiados, que no te dejen de aplicar la ley porque eres amigo de "fulano", porque tienes *tal* conecte, porque tienes mucho dinero; sino que la ley sea la misma

para todos y se aplique por igual, que no haya ciudadanos de primera, de segunda, de tercera y de cuarta cuando de aplicar la ley se trata, sino que sea la misma ley para todos y se aplique de forma absolutamente equitativa, el imperio de la ley es lo que se necesita para una democracia de calidad, por supuesto en México no.

Segundo: Capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas sociales, el Estado tiene que ser capaz de hacerse cargo de una serie de necesidades perentorias, importantes para la sociedad que actualmente tampoco está satisfaciendo, creo yo que la capacidad de respuesta del Estado, en parte determina la calidad democrática, lo estamos viendo en materia de seguridad pública, estamos oyendo que se está desatando la guerra, que esta guerra ya está del otro lado, que están partiendo la médula de los cárteles, etc., pero tenemos 1,400 ejecutados en lo que va del año, de los 4,000 mil ejecutados en lo que va esta administración federal; si eso es ganar la guerra no sé qué es perderla entonces; no estamos teniendo capacidad de respuesta, a lo mejor en Morelia viven muy tranquilos, porque en muchas ciudades de este país no vivimos tranquilos, estamos preocupados cuando un familiar sale a la calle, estamos preocupados cuando nuestros hijos salen solos porque no estamos seguros de que regresen con vida, estamos preocupados nosotros mismos cuando nos toca detenernos en un alto por la noche porque se pueden acercar y ponerte una pistola junto al vidrio y decirte: "bájate me llevo tu coche", ese reto de garantizar estrictamente lo mínimo, lo indispensable para la convivencia civil pacífica que es la integridad física, el Estado mexicano no está pudiendo con él, no hay esa capacidad de respuesta; y eso hace que en esta segunda vertiente, yo pueda afirmar que en México todavía no tenemos una democracia de calidad.

57

Tercero: La llamada *accountability* o la rendición de cuentas, que quien mete la pata sea finalmente responsable, que sepamos que quien viola la ley va a pagar por esa violación, hoy la regla general del Estado mexicano es la impunidad, la impunidad que se sostiene en la negligencia de los funcionarios, en la complicidad de nuestros funcionarios, etcétera, no hay rendición de cuentas en México, como ustedes saben, salimos en todas las tablas de transparencia nacional en los últimos lugares en



materia de corrupción, somos de los países más corruptos del mundo, según todas las mediciones; si ustedes analizan la aplicación del sistema de responsabilidades de servidores públicos del Título Cuarto de la Constitución, es excepcional, tan lo es que cualquier profesor de Derecho Constitucional puede citar el único caso de la historia que se le ha hecho juicio político a un funcionario, 1983 Jorge Díaz Serrano, ex Director de PEMEX por el Presidente José López Portillo y porqué todo el mundo se lo sabe, porque es el único no ha habido otro, aquí como que hay un desfase, cómo es que en todas las mediciones salimos como uno de los países más corruptos del mundo y no haya responsabilidades, esto es totalmente aberrante es que algo falla; qué es lo que falla, no tenemos rendición de cuentas, no tenemos un *accountability* institucionalizada que nos permita exigir responsabilidades ¿Para quién? Para el funcionario que hace mal su trabajo.

Cuarto elemento: El pleno respeto a las libertades civiles a los derechos de libertad en términos generales.

Quinto: El progresivo logro la mayor igualdad posible, desde el punto de vista social y económico, que no haya en una democracia de calidad estas grandes disparidades en donde 40 millones de mexicanos viven con menos de dos dólares al día y sin embargo tengamos el segundo hombre más rico del mundo, afortunadamente viviendo y trabajando en México, pero a lo mejor no soportando las cargas tributarias que soportaría en otros países para ejercer un mínimo de solidaridad social y de redistribución de la renta como lo ordena la Constitución; intentar lograr de la mejor manera posible una mayor igualdad social y económica.



Todo esto como ustedes pueden ver, son reflexiones de corte teórico, intentan tener una mirada, una aproximación a la práctica, pero no hay nada mejor cuando uno se dedica al análisis social que dejar hablar a los propios interesados y decir: “haber de todo esto que estás mencionando qué opina la gente, qué dicen en la calle, el parámetro en el que podemos, creo yo, mover esta encuesta que les mencionaba al principio Latinobarómetro en el de 2007, está disponible en *Internet*, se incorporaron varias preguntas nuevas, es una serie histórica que procura repetir la pregunta siempre para tener una medición lo mejor posible, pero de vez en cuando incorporar preguntas nuevas; lo que incorporó el año pasado es: ¿Cómo ve usted el futuro para la generación que viene comparado con hoy? ¿Cree usted que el país será: más, igual o menos democrático? ¿Será más corrupto, será igual de corrupto o será menos corrupto? ¿Usted cree que habrá más, igual o menor igualdad ante la ley? Esta es la del Latinobarómetro. A nivel de América Latina, la respuesta del ciudadano: sólo un 17% de la ciudadanía de América Latina cree que habrá más igualdad ante la ley, mientras que un 30% cree que habrá menos igualdad ante la ley, sólo 23% de los Latinoamericanos cree que habrá más democracia para la generación que viene, mientras que el 27% cree que habrá menos, un 43% cree que habrá más corrupción para la generación que viene, mientras que un 21% cree que habrá menos corrupción; esto es en general en América Latina.

En México, sólo el 26%, uno de cada cuatro, piensa que habrá más igualdad ante la ley, no creemos en la igualdad; un 31% piensa que habrá más democracia, no creemos en la democracia; un 28% cree que habrá más corrupción. Ahora bien, cómo entienden la democracia, cuando se habla de democracia no hay círculos de expertos, de gente informada o formada como son ustedes, sino a nivel de ciudadanía, como gente en la calle, cómo entiende la democracia, el 42% de los Latinoamericanos entiende que la democracia es libertad, la primera palabra con la que se asocia la democracia es libertad, si hay democracia uno es libre; mientras que el 27% asocia democracia con elecciones, o sea a nivel de calle se ratifica mi hipótesis, hay que darle esta dimensión sustancial a la democracia que equivale a los derechos de sufragio, se le pregunta a una persona: Oiga y ¿Usted cómo identifica a un ciudadano, qué es ser un ciudadano, qué tiene que hacer un ciudadano para comportarse como tal, y le dan varias connotaciones, en materia federal nos interesa la siguiente opción, ¿Usted cree que ser ciudadano significa obedecer las leyes? O sea, conducirse bajo las normas jurídicas; solamente un 48%, es decir menos de la mitad cree que ser ciudadano es obedecer las leyes, ¿Usted cree que ser ciudadano implica votar, emitir un sufragio? En general, el 75% dice que sí, hay una identificación entre democracia y sufragio en México es el 74%. Ahora bien, vean que curioso, obedecer las leyes la mitad dice que no, votar sí, pagar impuestos ¿Tiene que ver con ser ciudadano? No, México aparece al final de la tabla, solamente 43% dice sí se debe pagar impuestos para ser ciudadano, por debajo de nosotros sólo está Guatemala con un punto abajo y Panamá con un 38%; en México no se asocia ser ciudadano con el pagar impuestos, obedecer las leyes 37% estamos hasta debajo de toda América Latina, solamente el 37% dice que para ser ciudadanos hay que obedecer las leyes, por debajo de nosotros está Ecuador y Guatemala con un 32%, hasta arriba Argentina 68% de los encuestados dijeron que hay que obedecer las



leyes, Paraguay con un 64%, Nicaragua 60%, Brasil 58%.

Ahora bien, dicen: "la democracia implica que tenga libertad" sí, pero ¿Qué libertades?. ¿Qué entiendes por libertades?, ¿Hacer lo que tú quieras, no trabajar, etc.? ¿Cuáles son libertades que tú identificas con la democracia? ¿Esas libertades están garantizadas?, ¿Esas libertades las puedes ejercer o son decorativas? El 75% de los latinoamericanos pensamos que en la religión, la libertad religiosa está garantizada, según los latinoamericanos es la libertad religiosa, en segundo lugar la libertad para elegir una profesión es el 65% quienes están de acuerdo con eso, el 60% cree que tenemos libertad para participar en política, el 55% cree que tenemos libertad de expresión siempre y en todos lados, y el 53% cree que somos iguales los hombres y las mujeres; otros opinan otro tipo de derechos ya no libertades sino derechos sociales, el asunto está un poco por abajo, por ejemplo la propiedad privada. ¿Está garantizada o no la propiedad privada? Sólo un 43% de los latinoamericanos piensa que sí; la igualdad de oportunidades y la protección del medio ambiente piensa que está garantizada un 41%; la solidaridad un 33%; la seguridad social un 29% solamente; la oportunidad de conseguir trabajo un 27%, la justa distribución de la riqueza un 24%, y la protección contra el crimen un 23%. ¿Qué significa esto? Significa que tenemos que trabajar teniendo la mirada en dos distintos niveles:

60

Para ello, una democracia de calidad, una democracia sustantiva, una democracia de contenidos, requiere un entramado institucional, necesitamos instituciones que nos permitan bajar la democracia del discurso teórico, del discurso constitucional a la realidad de todos los días, necesitamos instituciones que garanticen la diversidad, el ejercicio de estos derechos, que obtengan mecanismos de tutela en caso de ser violados, etc., pero luego hay un componente estrictamente social, un ciudadano que tiene que ver con cómo nos representamos a nosotros mismos, qué entendemos que debe hacer un ciudadano, cómo asumimos nosotros para nuestro círculo íntimo, para nuestra familia incluso, la dimensión sustantiva de la democracia, y en esto tenemos que reconocer que nos hacen falta muchas cosas, cuando de repente se acerca un reportero y nos dice: "oiga, pues es que en México se violan mucho los derechos humanos, las autoridades son muy agresivas en contra de los derechos humanos, todo el tiempo andan violando derechos humanos", yo les digo: sí por supuesto, de todas las atribuciones que no tenemos, México no sale muy bien en derechos humanos, esto es sin duda alguna; pero no es cierto que la violación de derechos humanos, parta solamente de las autoridades ¿No es cierto que también se violan derechos humanos dentro de la familia, no es cierto que se violan derechos humanos en el trabajo, no es cierto que se violan derechos humanos en la escuela? Eso no depende de las autoridades, eso depende de cómo nos representamos a nosotros mismos, ¿No es cierto que la discriminación de género está más que nada en la casa?, en donde les dicen: "no, no, tú no tienes que hacer la cama porque eres hombre", así está la desigualdad de género o ¿No es cierto que aceptemos como sociedad que se esté degradando permanentemente el medio ambiente? En el Distrito Federal, por más que este muy bien cuidada, pero todo está lleno de basura, de grafiti, eso tiene que ver con cómo nos representamos en la sociedad, porque ya nadie o casi nadie se alarma cuando va una mujer a pedir trabajo le soliciten el

certificado de no gravidez, saben quienes son las primeras en no sorprenderse, las mujeres, no protestan; ya ni ellas alcanzan a comprender que hay una violación muy clara a sus derechos. A dónde voy con todo esto, a que tenemos que apropiarnos de los derechos, tenemos que sentirnos protagonistas de esta dimensión sustancial de la democracia, y en esto sí, creo que los organizadores le dieron al blanco con la conferencia, en esta construcción sustantiva de democracia, en esta reconstrucción, digámoslo así, de la democracia de contenidos, todavía se trata en México de un tema que no solamente no se ha acabado, sino probablemente nunca se va acabar, es un tema por supuesto inacabado.

Gracias.

61



Dr. Miguel Carbonell Sánchez y Lic. Tania Haidé Torres Chávez

iones



la reforma electoral federal desde la perspectiva del IFE¹

19 de junio de 2008

Ponente: Dr. Leonardo Valdés Zurita*

Moderadora: Lic. Iskra Ivonne Tapia Trejo**

Este documento sobre la Reforma Electoral de 2007 es una reflexión desde la perspectiva del Instituto Federal Electoral.

Desde la perspectiva de esa posición, les ofrezco una reflexión de cómo, a partir del Instituto Federal Electoral (IFE), observamos la reforma electoral del año pasado y qué estamos haciendo para implementar esa normatividad; espero que estas reflexiones sean de utilidad para este seminario y para quienes, aquí en Michoacán, están interesados en analizar las modificaciones legales. Sobre todo, en la perspectiva de las adecuaciones, si es el caso, del marco electoral del propio estado.

Durante la primera mitad del año en curso, en diferentes foros del país se ha informado, comentado y discutido sobre los cambios producidos por la reciente reforma electoral, la cual ha determinado cambios fundamentales para el sistema electoral mexicano.

El IFE se ha dado a la tarea de realizar los cambios ordenados por la ley, mediante el consenso, apoyando los cambios legislativos en materia electoral en las diferentes entidades federativas.

Cabe señalar que en octubre de este año dará inicio el proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados, esta será la primera elección federal, bajo las nuevas reglas del juego democrático establecido por la renovada normatividad que está vigente a partir de noviembre de 2007.

La reforma electoral es el producto de la evolución de nuestro orden jurídico en esta materia, que durante los últimos 30 años ha sido un vehículo importante para la transformación democrática en nuestra sociedad.

62

* Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

** Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, Primera Edición 2008, 272 p. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, Primera Edición 2008, 336 p.

En ese trayecto, hemos arribado a la transición pacífica del poder en los diferentes órdenes de gobierno y en las legislaturas de nuestro país. El cambio político se ha convertido en un proceso normal, con ello, nuestra democracia llega a una etapa de madurez que requiere ampliar su cultura democrática, es decir, que los principios de tolerancia, respeto, pluralismo, libertad, justicia e igualdad se conviertan en la base del sistema de valores de la sociedad mexicana.

Para ello es necesario que los actores políticos y la ciudadanía asuman el compromiso con los valores éticos de la democracia. En la elaboración de leyes y la adopción de actitudes que promuevan la participación política de los ciudadanos y el ejercicio plural del poder político.

La larga construcción de la normatividad electoral mexicana, su evolución y perfeccionamiento, constituyen la garantía que otorga certeza jurídica a los procesos electorales y contribuyen al fortalecimiento de la normalidad democrática, la cual requiere que los actores políticos asuman compromisos de apertura y responsabilidad frente a las reglas que propone la reforma electoral.

La nueva legislación electoral es integral, es decir, impacta a todos los temas del espectro electoral, sin embargo entre los más relevantes que afectan la actuación del Instituto Federal Electoral se encuentran los siguientes:



Dr. Leonardo Valdés Zurita.



1. El fortalecimiento de la representación política de la ciudadanía.
2. La disminución del costo de la democracia.
3. El nuevo modelo de comunicación política.
4. La restructuración del propio Instituto Federal Electoral.
5. El régimen sancionador y;
6. El fortalecimiento de la gestión electoral.

1. El fortalecimiento de la representación política de la ciudadanía

La reforma electoral de 2007 ordena la afiliación individual en los partidos políticos y prohíbe la de carácter gremial o con objeto social diferente al de la constitución de un partido político.

64

2. Disminución del Costo de la Democracia

Uno de los objetivos rectores de la reforma electoral, fue la disminución del costo que representa para la sociedad la realización de las elecciones, por lo que se estableció una nueva fórmula para la determinación del monto destinado a las actividades ordinarias de los partidos políticos.

El nuevo cálculo hará posible que el financiamiento público para actividades ordinarias no siga creciendo con motivo del incremento en el número de partidos políticos nacionales, como se establecía hasta antes de esta reforma.

En el caso de elecciones para Presidente, Senadores y Diputados Federales, los partidos políticos dispondrán del 50% del financiamiento para sus actividades ordinarias; en el caso de las elecciones para la renovación de las Cámara de Diputados Federales, los partidos sólo contarán con el 30% de dicho financiamiento. Hay que recordar que hasta antes de esta reforma, los partidos políticos recibían en el año electoral, tanto de elección presidencial como de elección de diputados, un 100% del financiamiento ordinario para sus actividades.

Si esta norma hubiera sido aplicada durante el proceso electoral de 2006, se hubiera tenido el siguiente resultado en términos del cálculo del financiamiento público a los partidos.

En lugar de haber asignado \$2,068 millones de pesos para gastos de campaña, el financiamiento público para obtener el voto en ese año hubiera sido de \$1,034 millones de pesos. Mientras tanto en 2009 se otorgarán aproximadamente \$761.5 millones de pesos para las campañas electorales de los Diputados Federales.

Cabe destacar que con la nueva normatividad, las campañas para Presidente de la República tendrán una duración de 90 días, mientras que con la legislación anterior duraban alrededor de 160 días; en el caso de las elecciones intermedias en las que se renueva la Cámara de Diputados, el plazo disminuye a 60 días de campaña.

Otro aspecto de la reforma es la regulación de las precampañas, que establece los plazos para la selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, que en ningún caso podrá exceder de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

3. Nuevo modelo de comunicación política.

El nuevo régimen de comunicación política es otro aspecto relevante de la reforma electoral que vale la pena destacar. Establece el derecho que tienen los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación en forma permanente y gratuita, utilizando para ello el tiempo oficial con que cuenta el Estado.

65

La reforma estableció que el IFE es la única autoridad encargada de administrar y distribuir entre los partidos políticos, las autoridades electorales, los organismos electorales de los estados y para sí mismo, los tiempos oficiales en radio y televisión. Además, tiene la función de monitorear que los promocionales político-electorales sean transmitidos en tiempo y forma, por parte de los concesionarios de la radio y de la televisión.

La distribución y asignación de tiempos en radio y televisión por parte del IFE garantizará a los partidos el uso de sus prerrogativas en estos importantes medios de comunicación. Otras funciones relevantes asignadas al IFE son establecer pautas para la asignación de los mensajes, atender quejas, denuncias y determinar las sanciones aplicables, siempre y cuando se pruebe que sea violado algún precepto de la legislación electoral.

En materia de radio y televisión el Instituto Federal Electoral ejercerá sus facultades a través del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias, los Vocales Ejecutivos y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, las cuales realizarán funciones auxiliares en esta materia.



En las elecciones locales, y esta es una novedad significativa, la asignación de los tiempos se hará de la siguiente manera: en precampañas y campañas, la base para la distribución del 70% del tiempo asignado a los partidos políticos, será proporcional a los votos obtenidos por éstos en la elección para diputados locales inmediata anterior. Las unidades de medida para determinar el número de mensajes a distribuir son: 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.

Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales participarán solamente en la distribución igualitaria del 30% del tiempo en radio y televisión. La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso solamente un 4% del total de tiempo de transmisión².

Los mensajes de precampaña y campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE. Cuando la jornada comicial local coincida con la federal, el IFE realizará los ajustes necesarios, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.

En los procesos electorales locales, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho por tipo de campaña (ayuntamientos, diputados locales y gobernador, en su caso).

66

Las autoridades electorales estatales accederán a la radio y a la televisión, a través de los tiempos de que dispone el IFE. Por lo que le deberán solicitar el tiempo que requieran para sus fines y el IFE resolverá, en su Consejo General, lo conducente.

3.1 Proceso electoral concurrente con el federal.

En los estados con procesos electorales locales concurrentes con los federales, el IFE por conducto de las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas, destinará para las campañas en los estados 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la entidad.

Este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión a propuesta de la autoridad electoral local competente. Por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio se entenderá toda el área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

3.2 Proceso electoral no concurrente con el federal.

En las entidades federativas con elecciones locales no concurrentes con las federales, el IFE también administrará los tiempos que corresponden al Estado en las

² Artículo 47, fracción 2, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, Cuarta Edición 2005, p. 35.



estaciones y canales con cobertura de la entidad de que se trate. Los 48 minutos diarios de que dispone el IFE en cada estación local de radio y televisión, se utilizarán desde el inicio de las precampañas locales hasta el término de la jornada electoral respectiva.

Para el cumplimiento de los fines propios de las autoridades electorales locales, el IFE asignará el tiempo en radio y televisión conforme a la disponibilidad con que se cuente. La asignación será determinada por el Consejo General de acuerdo con la solicitud que presenten las autoridades electorales locales.

67

Para la asignación de los tiempos durante el periodo de precampaña local, en los casos que esté regulada la distribución de los tiempos en radio y televisión en la legislación de la entidad para procesos electorales no concurrentes, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión para los partidos políticos.

Las autoridades electorales asignarán, el tiempo de los partidos políticos conforme a las reglas del COFIPE y los procedimientos que determine la legislación local aplicable. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

Para las campañas electorales locales en los procesos electorales no concurrentes, el IFE asignará como prerrogativa a los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades competentes, 18 minutos diarios para cada estación de radio y por cada canal de televisión con cobertura en la entidad de que se trate.

En caso de insuficiencia de tiempos para asignar, la autoridad electoral podrá cubrirla por el tiempo disponible que corresponda al Estado Mexicano. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, por ejemplo el Tribunal Electoral Judicial de la Federación,

iones



y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto Federal Electoral.

En todos los casos, los partidos políticos participarán en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales conforme al siguiente criterio: 30% en forma igualitaria, considerando a los partidos políticos locales y de nuevo registro, así como aquellos que no hayan logrado el 2% de los votos para obtener el derecho a prerrogativas; y 70% en proporción a los votos obtenidos en la elección para diputados locales inmediata anterior, y en su caso, en la más reciente en que hayan participado.

El Caso Nayarit.

Las elecciones en el Estado de Nayarit, que se están llevando a cabo en estos días, son el primer caso de acceso de autoridades locales a tiempos en los medios para la difusión de sus campañas institucionales en proceso electoral no concurrente con el federal.

68

Las nuevas normas establecen que en este tipo de elecciones, el IFE debe de administrar 48 minutos diarios, en cada estación de radio y en cada canal de televisión, desde el inicio de las precampañas, como en el caso de Nayarit en que están reguladas por la ley local, hasta el término de la jornada electoral.

Durante las precampañas en este tipo de elecciones, el IFE debe poner a disposición de la autoridad electoral 12 minutos diarios, de los 48 minutos a que tiene derecho en cada estación de radio y canal de televisión para que esos 12 minutos sean asignados a los partidos políticos.

Durante las campañas electorales en este tipo de elección, el IFE debe asignar cómo prerrogativa de los partidos políticos, a través de las autoridades electorales locales competentes, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

En ambos casos, el tiempo no asignado a las autoridades electorales locales queda a disposición del IFE hasta la conclusión del proceso electoral local.

El Instituto Electoral del Estado de Nayarit solicitó al IFE, se le asignaran 12 minutos diarios de manera permanente para la transmisión de los mensajes institucionales de dicho organismo electoral, en cada una de las estaciones de radio y televisión que transmiten en el Estado a partir del pasado 28 de abril y hasta el día de la jornada electoral, que será el próximo 6 de julio.

El Consejo General del IFE valoró la solicitud del Instituto Electoral del Estado de Nayarit y asignó el tiempo con el siguiente criterio: para el periodo de precampaña

que se desarrolló entre el 28 de abril y 17 de mayo se establecieron 12 minutos diarios de tiempo reservado para los partidos políticos en su proceso interno, otros 12 minutos diarios que fue el tiempo requerido por el Instituto Electoral del Estado de Nayarit para sus propios promocionales y, además, quedaron 24 minutos adicionales que son usados por el IFE en sus campañas de educación cívica.

3 Ver Anexo 1.

Para el período de campañas, que empezó el 18 de mayo y terminará con la jornada electoral del 6 de julio, la distribución fue la siguiente: 18 minutos para los partidos políticos en el desarrollo de su campaña electoral, los 12 minutos que solicitó el Instituto Electoral del Estado de Nayarit para sus propios mensajes para fomentar la participación electoral; y el tiempo restante de 18 minutos para el Instituto Federal Electoral, cuyo objeto será desarrollar sus campañas institucionales y de educación cívica³.

La decisión de legislador, respecto del cambio en el modelo de comunicación política, responde a la necesidad de disminuir el costo de las campañas políticas, evitando la transferencia indiscriminada de recursos a los medios electrónicos y a la decisión de que terceros no influyan en la orientación del voto de los ciudadanos, a través de la contratación de publicidad política en los medios de comunicación electrónicos.

La reforma electoral en esta materia, garantiza la libertad de expresión y su ejercicio para lograr el fortalecimiento de la pluralidad, la tolerancia, la diversidad y, sobre todo, la equidad en el debate público.

Junto con la prohibición de utilizar propaganda encaminada a la promoción personalizada de los servidores públicos y de emplear expresiones que denigren a las instituciones públicas, a los propios partidos políticos y a las personas; el nuevo modelo de comunicación política está encaminado a fortalecer el papel de la autoridad electoral y a garantizar mejores condiciones de equidad y transparencia en la competencia político-electoral.





4. Reestructuración del Instituto Federal Electoral

Con relación a la estructura del Instituto se realizaron importantes cambios en el Consejo General; la Constitución estableció la renovación escalonada de los Consejeros Electorales, lo cual permitirá mantener la experiencia en el máximo órgano de dirección del IFE y renovarlo con la incorporación de nuevos elementos.

La reforma destaca el período que durará en su cargo el Consejero Presidente del IFE, siendo de 6 años y con la posibilidad de una reelección; en cuanto a los Consejeros Electorales, éstos durarán en su encargo 9 años.

Con el nuevo diseño, el IFE tiene mayor autonomía al tener un Consejo que se mantiene más tiempo en funciones, fortaleciendo la independencia de sus integrantes.

Cabe señalar que durante los últimos cuatro meses, el Consejo General del IFE ha sesionado en 12 ocasiones y ha aprobado un total de 79 acuerdos por unanimidad, esto quiere decir, que casi el 74% de los acuerdos los ha aprobado por unanimidad y 28 acuerdos por mayoría, que equivalen al 26% del total. Entre los acuerdos logrados, 37 corresponden a resoluciones aprobadas sobre 179 quejas, dos procesos sancionadores, seis modificaciones a estatutos de partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, así como 43 solicitudes de registro de agrupaciones políticas nacionales.

70

En este periodo, el Consejo General del IFE ha recibido 29 informes de distintas instancias del Instituto, lo cual refleja la gobernabilidad interna y el dinamismo que tiene el máximo órgano de dirección del IFE.

Con relación a los trabajos de seguimiento y evaluación de las actividades institucionales, en este mismo período de cuatro meses, la Junta General Ejecutiva del IFE, ha sesionado en diez ocasiones y ha aprobado 31 acuerdos, 30 de ellos por unanimidad.

5. El régimen sancionador

Además de los cambios en el Consejo General, el legislador ordenó la creación de la Unidad de Fiscalización y de la Contraloría General del IFE, instancias que tendrán la responsabilidad de velar por la adecuada utilización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos y aquellos que el propio IFE utiliza en su operación cotidiana.

La nueva Unidad de Fiscalización contará con elementos suficientes para realizar investigaciones eficientes sobre el origen y destino de los recursos financieros de los partidos políticos para la sustanciación de quejas y procedimientos oficiosos y propondrá la aplicación de sanciones.

Entre los aspectos relevantes de la nueva Unidad de Fiscalización se encuentra su autonomía de gestión, además que sus actividades no estarán limitadas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

La Unidad de Fiscalización será el conducto para que las autoridades competentes de las entidades federativas, en materia de fiscalización de los partidos políticos, puedan también superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

La nueva Contraloría General, como órgano de control interno, tendrá a cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del propio Instituto Federal Electoral; cuenta esta Contraloría con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Asimismo, en el desempeño de sus actividades, contribuye a que el funcionamiento administrativo del organismo sea eficaz, honesto, transparente y moderno, de acuerdo con los principios rectores del Instituto.

La Contraloría General está adscrita, administrativamente, a la Presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Unidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Otro aspecto relevante de la reciente reforma electoral es el establecimiento de un régimen sancionador, no sólo para los partidos políticos, sino que incluye además a candidatos, precandidatos, ciudadanos, observadores electorales, visitantes extranjeros, organizaciones sindicales, organizaciones patronales, ministros de culto, concesionarios de radio y televisión, autoridades, notarios públicos y demás sujetos obligados por el COFIPE.

El nuevo régimen sancionador, además de señalar a los sujetos que pueden ser sancionados, establece el catálogo de infracciones que pueden ser cometidas por los diferentes sujetos responsables e instaura con precisión el cuadro de sanciones, así, como los órganos competentes para la sustanciación y resolución de los procedimientos de sanción.

6. El fortalecimiento de la gestión electoral

Dentro de las medidas que adopta la reforma para el fortalecimiento de la gestión electoral se encuentran: 1) la incorporación de la Clave Única del Registro de Población (**CURP**), en la credencial para votar con fotografía, 2) la digitalización de documentos presentados por los ciudadanos al solicitar su credencial, 3) la exhibición de listados nominales a través de medios electrónicos, 4) tres avisos a los ciudadanos para recoger la credencial de elector; y 5) las notificaciones sobre el restablecimiento de los derechos políticos de este documento.



Cabe destacar que en materia de Organización Electoral, la reforma fortalece los procedimientos organizativos de las elecciones, al ampliar los supuestos para instalar casillas extraordinarias y al considerar la utilización de medios informáticos necesarios para verificar los datos de los electores que voten en las casillas especiales.

Además, brinda mayor certeza en la etapa de resultados, al prever que los Consejos Distritales puedan realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas de los distritos que correspondan, siempre y cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar, sea igual o menor a un punto porcentual.

Esta medida, además de constituir una respuesta puntual a una demanda derivada del proceso electoral federal de 2006, es un mecanismo que permitirá dar certeza a los actores electorales que participen en las contiendas.

Un aspecto relevante de la reforma electoral es la adecuación que realizarán durante 2008, las legislaturas locales con sus respectivas normas electorales, con el fin de armonizarlas con la normatividad electoral federal.

Es importante subrayar que a nivel estatal, la reforma modifica la estructura, posiblemente de los Consejos, las Juntas, los Institutos Electorales, los cuales se podrán renovar de manera escalonada de la misma forma en que esta renovación se ha realizado para el Consejo General del IFE, pero siempre a partir de las decisiones que autónomamente tomen los Congresos de los Estados de la República.

Las elecciones concurrentes de 2009 se realizarán el primer domingo de julio. Además es importante destacar el hecho de que el Instituto Federal Electoral, por mandato de ley, podrá organizar los procesos electorales locales, siempre mediante convenio de las autoridades electorales locales soliciten al IFE.

Como conclusión, puedo afirmar que la reforma electoral fortalece el sistema de partidos al promover condiciones más equitativas para la competencia electoral, en particular, el acceso a los medios de comunicación; reduce la influencia del dinero en los resultados comiciales al acortar la duración de las campañas, fijar topes a los gastos e imponer límites a las contribuciones individuales; en las campañas electorales, al prohibir a los particulares la compra de tiempo en radio y televisión para participar en la promoción de candidatos.

Además, promueve el mejoramiento del uso de los recursos públicos, los cuales deben ser invertidos en la creación de mejores contenidos políticos para la publicidad de las contiendas electorales; vigoriza la transparencia sobre el origen de los recursos financieros de los partidos políticos; fortalece a los órganos de control y fiscalización del IFE y hace más eficaz el régimen de sanciones.

A cuatro meses del inicio del proceso electoral federal, el Instituto Federal Electoral tiene el compromiso de concluir su reorganización y reglamentación interna;

ampliar la confianza y promover una mayor participación de la ciudadanía; gestionar, distribuir y monitorear con transparencia y equidad los tiempos que correspondan a los partidos políticos; tramitar las quejas e inconformidades que se presenten por el uso de tiempo oficial y también en materia de fiscalización, y otorgar trato igual a todas las partes involucradas en los procesos electorales. Ese es el compromiso del IFE y en eso estamos trabajando todos los que trabajamos en esa institución arduamente.

Muchas Gracias por su atención.

Anexo 1

Solicitud del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN). Criterio aplicado por el Instituto Federal Electoral.

Periodo	Precampañas	Campañas
Tiempos	28 de abril-17 de mayo 2008	18 de mayo-6 de julio (jornada electoral)
Tiempo reservado para asignación de partidos políticos para el proceso electoral local	12 minutos	18 minutos
Tiempo requerido por el IEEN para sus fines (aprobado por el IFE)	12 minutos	12 minutos
Tiempo disponible tras asignación para otras autoridades electorales (IFE incluido)	24	18
Tiempo total disponible para fines electorales de cada canal de televisión y estación de radio de cobertura local	48 minutos	48 minutos

73



la reforma electoral federal desde la perspectiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

4 de julio de 2008

Ponente: Mgdo. Flavio Galván Rivera**

Moderador: Lic. Manuel Guillermo Sánchez Contreras***

74

Gracias señor Rector licenciado Guillermo Sánchez, por esta recepción. Gracias a la Universidad Latina de América, a las instituciones que han organizado este Seminario de Derecho Electoral, a mis amigos aquí presentes, la señora Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado, las señoras Consejeras y Consejeros del propio Instituto, al maestro Jaime del Río, querido amigo Presidente del Tribunal Electoral del Estado, al señor Vicerrector, a todas las autoridades, personalidades que nos acompañan en esta jornada.

Le decía al señor Rector que cuando busca uno trabajo es cuando hace estos curriculumms tan detallados y después alguien cree que es verdad y los repite; procuraré no mandarlos de esa manera, sino hacer una síntesis, porque de lo contrario despierta uno expectativas que con el trascurso de los minutos se van desvaneciendo y al fin de cuentas queda uno a deber muchísimo, y las deudas de carácter moral son las que más pesan y las que quizás no se puedan pagar.

Hablar de la reforma electoral y de la materia electoral en especial, se ha vuelto, lo he dicho en alguna ocasión, moda en los últimos años.

Nosotros en el orden federal, y ustedes seguramente estarán también por la misma temporalidad, estamos festejando ya dos décadas de justicia electoral, 21 años, podríamos decir de justicia electoral en México, en donde hemos visto como a pasos agigantados ha ido evolucionando esta rama del Derecho, el Derecho Electoral, que puede ser tan vieja como el hombre mismo, porque según se cuenta en los libros, el hombre es un ser gregario por naturaleza y en consecuencia necesitado de un jefe o de un líder durante toda su existencia; a ese líder habrá que escogerlo, designarlo o elegirlo de alguna manera, por cualquier característica y por cualquier método de ahí que el Derecho Electoral en mi concepto sea tan antiguo, tan viejo como el hombre mismo, sin embargo ha sido en los años recientes cuando se le ha dado una importancia capital, ahora que hablamos de Estados democráticos, de Estados de Derecho o Estado de Derecho democrático, lo cual me parece redundante porque todo Estado de Derecho debe ser democrático, es cuando hemos dado una gran

* Versión estenográfica de la conferencia magistral celebrada el viernes 4 de julio de 2008, en la Universidad Latina de América.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*** Rector de la Universidad Latina de América.



SEMINARIO DE LA REFORMA ELECTORAL



importancia a esta materia.

Si revisáramos la legislación de México encontraríamos que cuando menos en su historia moderna desde 1812 con la Constitución de Cádiz, existe el Derecho Electoral, pero ha sido a partir de 1977, cuando se le ha dado una importancia mayor, cuando se reforma el artículo 60 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 60 para establecer la necesidad de crear un tribunal, un órgano jurisdiccional con la función fundamental de dirimir las controversias que se susciten con motivo de las elecciones.

75

En la exposición de motivos de esta reforma Constitucional y del nuevo Código Electoral, en esa época denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, lo que se buscaba era la juridización de la política y en especial la política electoral, enmarcar en el orden normativo del Derecho toda la actividad política electoral que durante casi dos siglos había sido campo de actividad de los políticos y de la política en donde las controversias se resolvían con criterios políticos fundamentalmente, de ahí que haya prevalecido durante todo ese tiempo la calificación política a cargo de los Colegios Electorales en el Congreso correspondiente, en el orden federal en el Congreso de la Unión y en el orden local en los Congresos de los Estados.

En 1977, al reformar la Constitución se crea el recurso de reclamación para controvertir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los actos y resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de sus integrantes, no obstante que seguía siendo una calificación política y que seguía siendo el sistema de autocalificación ya empezaba a surgir la necesidad, la intención

iones

de que esta calificación estuviese enmarcada en el orden de las leyes. No hay antecedente de un solo asunto que en el fondo la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya resuelto, todos los recursos que fueron promovidos o bien fueron desechados, o fueron sobreseídos, siguiendo una tradición que se había establecido en el Siglo XIX a partir de la denominada tesis "Vallarta" hacer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no conociera de asuntos políticos, para no contaminar la impartición de justicia a cargo del más alto Tribunal de la República.

Esta tendencia establecida por la década de los 70 del siglo XIX, triunfa en el Derecho Mexicano, en los años 1920, 1921 se establece una tesis de jurisprudencia contundente, lapidaria quizá en dos renglones, en donde se decía que el juicio de amparo es improcedente para la defensa de los derechos políticos, porque no son garantías individuales, y esa fue la continuación de la tendencia de la Tesis Vallarta.

Cuando se expide la Ley de Amparo de 1936, esta tesis de jurisprudencia se lleva al texto de la ley y se establecen las causales de improcedencia del juicio de amparo en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales, subsiste esta causal de improcedencia legal en la vigente Ley de Amparo, esta tendencia se mantiene en la ley y en un alto porcentaje en la práctica, aunque no de manera absoluta, porque esta tesis de jurisprudencia de 1920 fue en la práctica contradicha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en muchos casos entró a conocer de asuntos políticos y de asuntos electorales a través del juicio de amparo. Hay un estudio extraordinario de don Miguel González Avelar, que reporta los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entró al conocimiento de los asuntos políticos y de asuntos electorales en especial, titula a su obra "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la política en México" una enseñanza y un análisis extraordinario a partir de la Jurisprudencia de la Corte. En 1977 tenemos esta reforma, diez años después se vuelve a reformar la Constitución en este sentido y se establece en la reforma de 1986, la necesidad de crear un Tribunal Electoral, y efectivamente en 1987 se expide la Ley Federal Electoral, que crea al Tribunal de lo Contencioso Electoral, a imagen y semejanza del Tribunal Contencioso Administrativo; de ahí, que en lugar de hablar de juicios se hablara de recursos electorales; que no existiera un auténtico proceso electoral, sino un procedimiento electoral; que no se estableciera en la ley la posibilidad de que el Tribunal dictara sentencias, sino únicamente resoluciones como sucede en materia administrativa, incluso sólo se admitían pruebas documentales públicas definidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

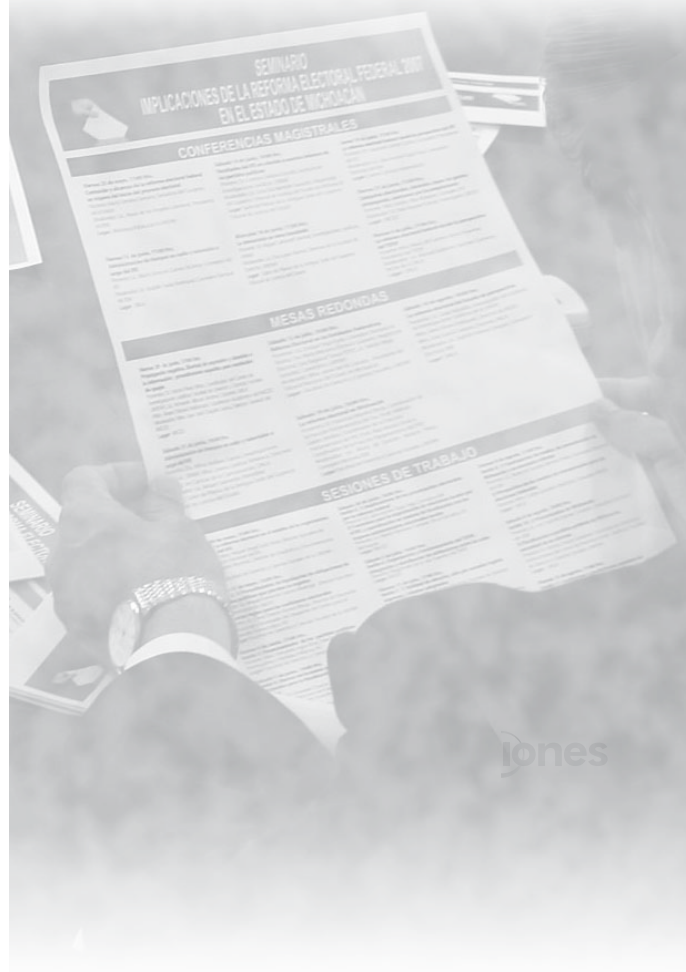
Empieza la justicia electoral o el Derecho Procesal Electoral, como yo me atreví a denominar años más tarde de manera incipiente, de manera balbuceante, con pasos todavía dudosos, no se sabía qué iba a pasar en este tribunal, de acuerdo al Código Federal Electoral, este tribunal que se instaló en junio de 1987, debería entrar en receso en noviembre de 1988, una vez concluida la elección federal de ese año; sin embargo, en la práctica se dejó funcionando al Tribunal de lo Contencioso Electoral, no bajó la cortina, no cerró las puertas; sin sustento legal, menos aún con sustento constitucional siguió funcionando y conoció de grandes asuntos, entre ellos el registro y por supuesto el emblema y los colores del Partido de la Revolución Democrática; y

muchos otros temas más importantes entre 1988 a finales y 1989.

En 1990, hay una nueva reforma con motivo de la elección de 1988, sobre todo la elección de Presidente de la República, tan discutida y discutible, tan debatida; todavía en estos días escuchamos no hace más de 24 horas, hemos escuchado algunas declaraciones de actores políticos que en ese momento vivieron la elección, hizo que se llevara a cabo una nueva reforma en 1990, se vuelve a reformar la Constitución, se abroga el Código Federal Electoral y se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Se extingue del ámbito político-electoral de México, la Comisión Federal Electoral y surge el Instituto Federal Electoral, como un órgano fundamentalmente constituido por ciudadanos; a partir de 1990 escuchamos hablar del movimiento ciudadanizador de los órganos electorales, a partir de 1990 empezamos a escuchar de la existencia de un cuarto poder, del poder electoral, a partir de este año escuchamos con mayor intensidad el reclamo de que el gobierno, reflejado o dirigido al Poder Ejecutivo se retire de la organización y calificación de las elecciones. 1990 es un punto importante para la reforma electoral y para la democratización de la república, surge el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, dos órganos con autonomía constitucional, no formaban parte de ninguno de los tres Poderes, como de ninguno de los tres Poderes formaba parte, ni la Comisión Federal Electoral, ni el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero en 1990 de manera expresa dicho, incluso en la Constitución, empezamos una nueva etapa, empezamos un nuevo tiempo.

Con la reforma de 1993, se establece que jueces y magistrados de lo electoral son independientes y sólo responden al mandato de la ley, grabe responsabilidad para jueces y magistrados no estar supeditados a ninguna otra autoridad, sólo su propia responsabilidad,





por supuesto, exigible ante la Cámara de Diputados en el caso del juicio político; se hace que el Tribunal tenga una existencia y una actuación independiente, y así se establece en la Constitución; entre los principios rectores de la función electoral está el de la independencia, la autonomía, el profesionalismo, la objetividad, la certeza, la legalidad, la constitucionalidad, que vemos reproducida, esta gama de principios, en las constituciones y leyes de los Estados.

En 1996, se lleva a cabo una nueva reforma, el Tribunal pierde independencia y se le incorpora al Poder Judicial de la Federación; en mi opinión, los Tribunales Electorales deben ser independientes, no formar parte de ninguno de los tres Poderes; tal vez un botón de muestra, sean las tesis de Jurisprudencia que estableció la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, para sostener que el Tribunal Electoral no tenía facultades para juzgar de la constitucionalidad de leyes ni siquiera para resolver el caso particular.

En 2007, vivimos una nueva reforma y en esta nueva reforma que fortalece al sistema electoral mexicano se establece que el Tribunal Electoral a través de sus Salas Superior y Regionales, tiene la facultad de analizar la constitucionalidad de leyes electorales; y si concluye que estas leyes que dan sustento a los actos y resoluciones impugnados es contraria a la Constitución tiene la facultad de inaplicar la ley, sólo por supuesto a ese caso concreto; y se dice en la exposición de motivos que esta reforma literal sólo es para evitar confusiones, porque estaba claro desde la reforma de agosto de 1996, que el Tribunal Electoral tenía esta facultad en el contexto de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base cuarta, actualmente base sexta y en el artículo 99, párrafo cuarto, en todas sus fracciones; pero además, en la misma Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; título absurdo, tautológico, kilométrico, pero que finalmente refleja la intención del legislador; en la propia ley se establece que la finalidad del sistema de medios de impugnación es garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral; y al expedir esta ley el Congreso de la Unión lo único que hizo fue aplicar de manera textual lo que la Constitución había dicho en agosto de 1996 en el citado párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución, en su base cuarta; establecer que el sistema de medios de impugnación sólo es para garantizar la legalidad, la constitucionalidad y la definitividad de actos y resoluciones en materia electoral, pero para evitar confusiones el legislador en 2007 establece esta reforma literal y actualmente tanto las Salas Regionales, que empezarán a funcionar a más tardar el 2 de agosto de este año de 2008, como la Sala Superior, que por ser de carácter permanente ha estado funcionando desde su creación, tienen esta facultad, analizar la constitucionalidad de las leyes, sólo para el caso concreto, sin mengua de la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder impugnar en el control abstracto de constitucionalidad de las leyes la contraposición de una norma general a lo previsto en la propia Constitución, según lo establecido en el artículo 105, fracción II de la Carta Magna; son dos facultades diferentes; la de la Suprema Corte de Justicia, una facultad de control abstracto de la ley; y la del Tribunal Electoral, una facultad de control concreto de la constitucionalidad de la ley aplicada para dar fundamento a un acto o una resolución en materia electoral. Este

es uno de los grandes avances que podemos anotar con motivo de la reforma de 2007.

Otro tema de una gran trascendencia es la vida interna de los partidos políticos. Los partidos políticos han querido actuar de manera libre, independiente como órganos de interés público que son, porque así lo establece la Constitución; se ha llegado a decir que en la vida interna de los partidos políticos no deben intervenir las autoridades, menos aún los institutos electorales y los tribunales electorales. Hubo por el año 2004 o 2003, no recuerdo exactamente, una iniciativa de ley para reformar el Código Electoral y establecer que las autoridades electorales no se deben inmiscuir en la vida interna de los partidos políticos, esto por supuesto no puede ser.

Cuando decía que uno de los principios rectores de la actividad electoral es el de legalidad, para mí es un principio fundamental, le he denominado en sentido amplio el principio de principios; y este principio de legalidad no es semejante a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución, que impide a la autoridad lesionar o molestar a un gobernado, si no es a través de un acto emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El principio de legalidad en materia electoral es mucho más amplio, podría decir que omnicompreensivo, se refiere a la conducta de todos los sujetos que intervienen en la materia electoral y de manera sencilla, para mí significa que todos aquellos que participan en materia electoral deben ajustar su conducta a lo previsto en el sistema normativo vigente, pueden ser: ciudadanos, partidos políticos, nacionales, extranjeros, candidatos, observadores, agrupaciones políticas, coaliciones, autoridades. Quienes participen en la materia electoral deben actuar siempre dentro del orden normativo; si este orden normativo vigente no se cumple se infringe el principio de legalidad y en consecuencia viene la sanción; sanciones que son de distinta naturaleza, que puede ser desde un simple apercibimiento o una amonestación y que puede llegar hasta el juicio político o en el caso de los partidos políticos que puede ser desde una simple amonestación hasta la pérdida del registro del partido político; se tiene que cuidar la vigencia de este principio de legalidad, pero además desde el origen del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 1990, estaba prevista la facultad del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Consejo General, para vigilar que la actuación de los partidos políticos se ajuste a la Constitución, a la legislación, a su normativa interna a partir del estatuto y reglamentos, que se ajuste a los acuerdos, a los convenios, a los reglamentos que expida el Instituto Federal Electoral; es decir, al sistema jurídico vigente aplicable a la materia electoral. No es una novedad, ni está fuera del orden jurídico que las autoridades intervengan en la vida interna de los partidos políticos.

Con la reforma de 2007, se establece esta facultad y se dispone en el párrafo último de la base primera del artículo 41 de la Constitución, que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale esta Constitución y la ley aplicable. Esta disposición se reproduce en el artículo 116, fracción IV, inciso f de la misma Carta Magna, aplicable

a los Estados de la República; y también está previsto en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f para el Distrito Federal, todos los órganos de autoridad que tengan posibilidad de intervenir en la vida interna de los partidos políticos lo tienen que hacer en términos de la Constitución Federal o local en su caso o del Estatuto en el caso del Distrito Federal y de la legislación ordinaria aplicable.

Pero esto impone por supuesto, también deberes a los partidos políticos, el Tribunal Electoral en tesis de jurisprudencia ha establecido conforme a lo previsto en la Constitución y la legislación federal electoral, que los estatutos de los partidos políticos deben ser estatutos democráticos; entre otras cuestiones, deben prever la forma democrática de elegir a los integrantes de sus órganos de dirección; deben establecer los procedimientos democráticos para la postulación de candidatos a los cargos de elección popular; al mismo tiempo deben establecer medios de defensa intrapartidista, los ciudadanos que deciden afiliarse a un partido político o que deciden constituir un partido político no pueden quedar indefensos al seno del partido político, forman parte de ellos, pero forman parte como ciudadanos que son, en consecuencia tienen un cúmulo de derechos, así como tienen también un cúmulo de deberes, derechos que deben ser respetados y que pueden ser defendidos cuando no haya respeto por parte de los órganos de dirección de los partidos políticos.

Se deben establecer medios de defensa interpartidista, además se deben crear órganos con una autonomía mínima para poder resolver sin temor a la represalia de los órganos o los dirigentes jerárquicos

que pudieran llamarles la atención; es decir, hasta donde es posible garantizar una justicia intrapartidista objetiva e imparcial, una gran responsabilidad de los partidos políticos.

Hace pocas semanas decía en una de mis intervenciones en sesión pública, que tenemos que empezar a elaborar el derecho electoral intrapartidista, porque no existe, tenemos que empezar a elaborar el derecho electoral procedimental para hablar de estos procedimientos de defensa al interior de los partidos políticos, pero también, y esto lo acabo de señalar en la sesión de esta semana, se debe buscar la autocomposición de los conflictos al interior de los partidos políticos, buscar la mayor libertad posible en la organización y en la vida interna de los partidos, pero sin que esto desborde un mínimo de



Mgdo. Flavio Galván Rivera

libertades y de derechos de sus militantes, de sus afiliados; que los afiliados tengan la oportunidad al interior de sus partidos de ejercer sus derechos, de exigir el respeto de sus derechos, al tiempo que deben cumplir con sus deberes, que existan estos medios de defensa interpartidista que deben ser además de promoción obligatoria, no optativa y así está previsto con la reforma del 2007 en la fracción V del artículo 99, antes de recurrir a los medios de defensa establecidos en las leyes procesales o en las leyes sustantivas electorales federal y locales deben los militantes de los partidos agotar los medios de impugnación; yo prefiero llamarles de defensa, al interior de los partidos, en tanto estos medios de defensa no sean agotados, no se puede ocurrir a la justicia formal del Estado, no se puede hacer valer un medio de defensa ante los Tribunales de la República, es una forma de respetar la auto organización de los partidos, pero esto implica la necesidad jurídica de los partidos de establecer realmente un sistema de defensa para sus militantes.

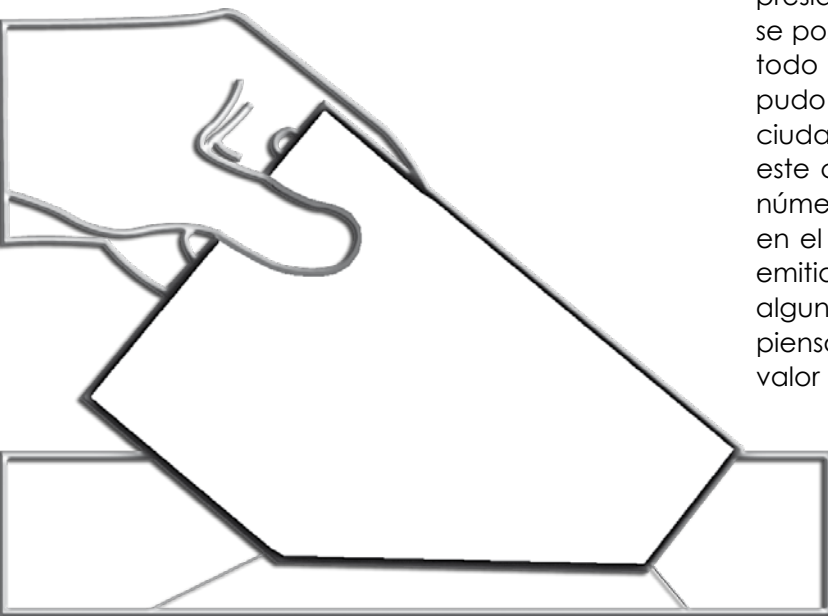
Esto viene a generar que la tesis de jurisprudencia establecida por la Sala Superior, en lo que se ha denominado promoción de los medios de impugnación per saltum, sin agotar los medios interpartidistas, se tenga que ver con detenimiento y que se tenga que aplicar sólo de manera excepcional, cuando realmente la promoción de los medios de defensa interpartidista o bien mermen en gran parte o extingan incluso el derecho de defensa de los militantes, lo que justifique que puedan ir directamente a la jurisdicción del Estado, de lo contrario si existe la oportunidad temporal y existen los medios que garanticen la restitución de los derechos de los militantes, se deben agotar primero estos medios de impugnación.

Esto viene a formar un esquema importante de necesaria observancia, de necesario cumplimiento, pero también de sistematización de los medios de defensa para los ciudadanos, habrá que revisar muchas de nuestras tesis de jurisprudencia; ya algunas establecían que para poder promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de los partidos políticos se debe respetar el principio de definitividad, pero por otra parte ya está previsto también expresamente que procede este juicio en contra de los partidos políticos, lo que no existía con antelación; cuando la Sala Superior establece esta jurisprudencia de que es procedente el juicio de ciudadanos para controvertir actos de los partidos políticos, para mí no existía fundamento legal para esa tesis de jurisprudencia, era una tesis integradora de la legislación, no interpretadora de la legislación, pero fue una tesis vanguardista, una tesis tuteladora de los derechos de los militantes de los partidos políticos. Ahora la situación es diferente y podemos decir que hay un sistema integral de defensa de los derechos de los militantes de los partidos políticos.

Otro tema de gran importancia también y se acaba de discutir hace dos días en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posibilidad de la postulación de candidatos independientes. Establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los partidos políticos tienen el derecho exclusivo de postular candidatos a los cargos de elección popular, pero esto impide que los ciudadanos puedan postular candidatos independientes, en el orden federal; en el orden local, el tema es todavía más inquietante, porque el artículo 116 con toda



precisión establece que los partidos políticos tienen este derecho exclusivo, el artículo 116, fracción IV establece: Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: inciso e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. No hay posibilidad por mandato constitucional de postular candidatos independientes en las elecciones locales y municipales, lo mismo sucede en el Distrito Federal, a diferencia de la materia federal en donde no hay disposición expresa en la Constitución aún cuando sí en el Código de la materia en el orden local y municipal hay prohibición expresa de que se pueda postular candidatos independientes, deben las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, porque se acoge esta disposición en el 122, tienen las legislaturas, repito, que garantizar en la Constitución y en las leyes electorales el derecho exclusivo de los partidos políticos de postular candidatos a cargos de elección popular; por supuesto, no debemos confundir el candidato independiente con el candidato no registrado; el candidato independiente es el postulado por ciudadanos que no están organizados como partido político, que deben satisfacer requisitos mínimos para obtener el registro de su candidato; el candidato no registrado es el que se postula por sí o por un grupo de ciudadanos sin solicitar registro; lo vimos, lo vivimos en la campaña para la elección presidencial del 2006, el ciudadano González Torres se postuló como candidato no registrado y como todo ciudadano o como cualquier ciudadano pudo hacer campaña, pudo pedir el voto de los ciudadanos, el problema estaría en qué hacer si este candidato no registrado obtuviera el mayor número de votos; se ha controvertido también en el seno del Tribunal la naturaleza de los votos emitidos a favor de candidatos no registrados; algunos consideran que son votos nulos, otros piensan que siendo votos válidos, sólo tienen valor estadístico; otros pensamos, que son votos



válidos y eficaces, que son manifestación de la voluntad del ciudadano, y si esta manifestación de la voluntad es de la mayoría de los ciudadanos es una voluntad que se tiene que respetar, un ejemplo se dio en el Estado de Tamaulipas en una elección municipal, un grupo de ciudadanos se postuló como candidatos al ayuntamiento del municipio correspondiente, hizo campaña y obtuvo la mayoría de votos de los ciudadanos del municipio, el Instituto Electoral del Estado reconoció el triunfo de este grupo de ciudadanos, le otorgó su constancia de mayoría y validez; y cuando los partidos políticos controvirtieron la validez de esa constancia el Tribunal Electoral del Estado, determinó que se había expedido conforme a Derecho, esto no recuerdo exactamente la fecha, fue por 1990, no existía el juicio de revisión constitucional electoral, no existía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las sentencias de los Tribunales de los Estados eran definitivas y firmes, no había otra instancia posterior y este grupo de ciudadanos desempeñó el cargo correspondiente durante los tres años establecidos en la Constitución del Estado.

Es un tema que también se tiene que analizar, si queremos constituir un sistema de partidos políticos y lo que queremos es fortalecer este sistema e impedir la existencia de candidatos independientes y de candidatos no registrados, habrá que revisar la legislación y tomar las providencias correspondientes; en tanto esto no se haga, por supuesto podrá haber candidatos no registrados; que espero no se dé el caso, porque no sé qué tendríamos que hacer, tanto en el orden local como en el federal si triunfara el candidato no registrado.

83

Otro tema que ha motivado inquietud, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. El artículo 41, párrafo segundo, base tercera en términos de esta reforma constitucional del 2007, establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, derecho permanente sin tener que pagar, porque se utilizará el tiempo que al Estado le corresponde conforme a lo previsto en la propia Constitución y en la ley de la materia, este tiempo del Estado es otorgado al Instituto Federal Electoral, para que el Instituto Federal Electoral, lo administre y distribuya entre los partidos políticos nacionales y entre los partidos políticos locales, se establece cuál es el procedimiento y se establecen las reglas para este acceso a radio y televisión, no sólo durante el tiempo de desarrollo de los procedimientos electorales ordinarios y extraordinarios, sino durante todo el tiempo, fuera también de los procedimientos electorales que normalmente la legislación determina procesos electorales, y se establece en el apartado A de esta base tercera del artículo 41, que el Instituto Federal Electoral, será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines del Instituto y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y vienen a continuación las reglas aplicables, pero hay una limitante fundamental en este propio apartado A, párrafo antepenúltimo, se establece que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí, o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión; en ningún momento, por ninguna modalidad en radio y televisión, y por si no quedara claro el párrafo penúltimo dispone que ninguna otra persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros podrá contratar propaganda en radio y televisión

iones



dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor, o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Acabamos de escuchar sobre la propaganda electoral en el Estado de Nayarit y se dice desde Guanajuato, desde Jalisco, desde x estado se transmitió propaganda electoral; no me cabe duda que en las Constituciones y Leyes de los Estados y del Distrito Federal se vaya a establecer una prohibición similar a la que acabo de leer y que se diga queda prohibida la transmisión en el Estado este tipo de mensajes contratados en otra entidad o en el extranjero, si un correlativo para tener este control.

La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción especializada de cualquier servidor público, las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores; incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Hay una abierta posibilidad en el tiempo, en el espacio y en el contenido para los partidos políticos de acceso de la publicidad en radio y televisión, pero sólo en el tiempo del Estado, sólo a través del Instituto Federal Electoral, no pueden por ninguna modalidad, ni por ningún medio, contratar en ningún tiempo espacios en radio y televisión para hacer propaganda de ninguna naturaleza. El tema de acceso a radio y televisión es otro de los temas que habrá que analizar con mucho cuidado en el orden federal y en el orden local aún y cuando en el orden local tal vez haya poco que analizar y que vigilar, porque el Instituto Federal Electoral es la única autoridad que administra el tiempo del Estado en radio y televisión.

Podemos también, pensar en otros temas como es la permanencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estamos constituyendo un sistema integral de justicia electoral, las Salas Regionales que existen a

partir de 1990 en la ley, y de 1991 en la realidad, ya han dejado de ser temporales; cuando yo era Magistrado de Sala Regional decía alguno de nuestros compañeros: "en este Tribunal habemos dos especies de magistrados, magistrados permanentes o de riego y magistrados de temporal" porque sólo podíamos integrar Sala al inicio de procedimiento electoral en el mes de octubre del año anterior al de las elecciones para entrar en receso aproximadamente en el mes de agosto o septiembre del año de las elecciones, pero además de 1991 a 1996, el receso, les decía a algunos amigos, que también era "nominal" lo cual me parece ético, quizá no justo, pero si no se prestan servicios al Estado no había causa para exigir una retribución o quizá así lo vimos quienes éramos magistrados del Tribunal Federal Electoral. Con mejor visión, con un criterio más amplio, nuestros compañeros Magistrados de Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de 1996, dijeron somos magistrados permanentes, que no tengamos trabajo jurisdiccional permanentemente no es culpa nuestra, y en tanto seamos magistrados nos deben pagar como tales; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que tienen razón o que tenían razón y se ordenó pagarles como magistrados de manera permanente aún y cuando no estuvieran en funciones jurisdiccionales.

Afortunadamente este tema se acaba, se extingue con la reforma de noviembre de 2007, ahora todas las Salas Superior y Regionales del Tribunal son permanentes, lo cual es correcto, es necesaria la profesionalización y no puede haber profesionalización en donde no hay permanencia en la actividad aun cuando haya pago permanente, si no hay función permanente el desarrollo profesional no sigue, se ha venido afortunadamente a superar este tema.

Ahora se integra un sistema de defensa en materia electoral en donde las Salas Regionales tendrán como facultades de origen analizar cuanto corresponda a la elección de diputados en el orden local y de ayuntamientos, la elección de gobernadores y de jefe de gobierno del Distrito Federal sigue siendo facultad de origen de la Sala Superior; pero por otra parte, se concede a la Sala Superior la facultad de delegar el conocimiento de determinados asuntos a las Salas Regionales entre otros criterios cuando se haya establecido tesis de jurisprudencia en la materia y que habiendo este criterio obligatorio para todas las Salas se pueda pedir a las Salas Regionales que conozcan de asuntos que en su origen son de la competencia de la Sala Superior y viceversa, se otorga a la Sala Superior la facultad de atracción de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia requieran ser analizados por la Sala Superior, facultad de atracción que se puede ejercer de oficio requiriendo





la Sala Superior la remisión del juicio o recurso correspondiente a petición de parte interesada ya sea el actor, el demandado o el tercero interesado, o incluso a petición de la Sala Regional del conocimiento.

Es un sistema que pretende dar una distribución equilibrada de las actividades jurisdiccionales al seno de Tribunal; esto permite además, que se conozca ahora ya con fundamento constitucional y con fundamento legal de los conflictos que surgen en la vida interna de los partidos políticos cuando se trata de temas en donde el demandado sea órganos de la dirigencia nacional, los competentes son los magistrados de la Sala Superior, si se trata de conflictos en donde los demandados son los órganos municipales, distritales o estatales de los partidos políticos nacionales la competencia es para las Salas Regionales, si el problema es con los partidos políticos locales la competencia es de las Salas Regionales. Insisto, con esta facultad de atracción hay asuntos en donde siendo un conflicto en la elección municipal pueden ser más importantes que el conflicto surgido en la elección de un gobernador o quizá del jefe de gobierno del Distrito Federal. Este sistema integral de administración de justicia electoral va a permitir entre otros cumplir el mandato del artículo 17 de la Constitución para impartir justicia pronta, completa e imparcial en la materia electoral.

86

Podríamos pensar también otro tema de gran importancia en la vida de los partidos políticos, los partidos políticos constituyen su patrimonio, fundamentalmente con el financiamiento público; el financiamiento privado debe ser de menor entidad, debe prevalecer el financiamiento público, pero sucede que los partidos políticos al igual que los seres humanos nacen, actúan, se desarrollan y se extinguen; los partidos políticos pueden perder su registro, qué sucede con el patrimonio del partido político que ha perdido su registro y en consecuencia su personalidad jurídica, qué hacer con el patrimonio que se ha formado fundamentalmente con recursos de la hacienda pública vía financiamiento público, en dónde quedan esos elementos constitutivos del patrimonio del partido político, nada estaba previsto al respecto, es incuestionable que los partidos políticos son personas morales, todas las demás personas morales cuando se extinguen, cuando se disuelven tienen que entrar a un procedimiento de liquidación y existen reglas para la liquidación, para el pago del pasivo, la determinación de un activo neto en su caso y el destino que se va a dar a ese activo neto, en el caso de los partidos políticos nada estaba previsto, actualmente se prevé la necesidad de liquidar a los partidos políticos cuando pierdan su registro. Faltan muchas reglas por supuesto, pero se está caminando por el sendero del control patrimonial de los partidos políticos.

Igualmente el tema de campañas, el de precampañas en donde difícilmente se encuentra un control, ahora ya hay reglas que se refieren a la precampaña como el procedimiento intrapartidista para la selección de los candidatos a cargos de elección popular y la campaña como la hemos conocido permanentemente, la comunicación con el conglomerado social para poder presentar a los candidatos, pedir el voto de los ciudadanos y llegar a la jornada electoral con la esperanza de ganar la elección. Se está reduciendo tanto el plazo de campañas, como el costo de las campañas, es necesario, México es un país pobre y si bien es cierto es justificado

que se gaste una gran cantidad de los recursos económicos en el perfeccionamiento o en la conservación de un sistema democrático, también es verdad que hemos gastado en exceso; tenemos muchas necesidades, habrá que destinar nuestros recursos públicos a otros renglones para satisfacer esas necesidades sociales, sin olvidar el financiamiento y cumplimiento de esta función estatal electoral.

Podría continuar, los temas son múltiples, los temas se van dividiendo, se van sistematizando, muchas han sido las reformas; está el tema de las coaliciones entre otras, hay mucho más, pero no quiero abusar de su tiempo, han sido muy generosos en un viernes, en la tarde, estar en un auditorio escuchando cuestiones que a mí me apasionan, pero que no a todo el mundo le interesan y creo que no debo abusar de ese tiempo que debería estar destinado al parque, a la familia, a la convivencia social en otros lugares más agradables en donde se pueda estar más a gusto y conservar mejor la salud.

Gracias por su presencia.





impacto de la reforma electoral federal*

07 de agosto de 2008

Ponente: Mtro. Andrés Albo Márquez**

Moderador: Dr. Rodolfo Farías Rodríguez***

88

Iniciaré haciendo referencia a la competencia electoral, o al menos la competencia entre tres partidos ya consolidados y fuerzas políticas emergentes que también son significativas. Permítanme ilustrar con una gráfica este tránsito. La lámina ilustra gráficamente cómo pasamos del predominio de un partido que prácticamente en 1970 con ochenta y tantos por ciento de votación a favor de un solo partido, y en 76 más del ochenta y tres, ochenta y cinco por ciento, y como realmente en una elección muy competida en 1988, donde se iguala el porcentaje de votación de todos los partidos, y como en el 2000 hay un cambio de tendencias hasta llegar a un sistema de tres partidos en donde la diferencia entre el primero y el tercero es muy reducida.

¿Cuáles son las características de ese periodo de transición?

Las reformas – me parece- han marcado la velocidad y la profundidad del cambio político, pero han sido los ciudadanos con su voto los que han confrontado, han dado el visto bueno a esta reforma. Esto es lo que vamos a ver, vamos a ver si el pronunciamiento del Poder Legislativo a nivel ley recogió el parecer de la población y de esta manera si es ratificado el contenido, y el contenido tomando en cuenta las demandas fundamentalmente de la oposición y en un equilibrio de fuerzas entre el partido en el poder que sede a la oposición algunas demandas que los partidos de oposición exigen. Hemos avanzado de manera gradual, de forma tal que en 30 años hemos tenido un avance continuo aunque gradual -y yo diría que en 1997 es cuando realmente empezamos con una reforma de manera importante-. Las características de las leyes electorales en su contenido han llenado con detalles muy precisos prácticamente todo lo que es la operación electoral; la ley está cargada de controles que han sido explicados gracias a la desconfianza y a la historia que hemos vivido, y en ese sentido son absolutamente explicables. Es una ley, al menos en el pasado, que no admitía prácticamente en ninguna parte interpretación, quizá esa sea una diferencia importante entre la nueva reforma electoral y las anteriores, esta reforma electoral - la que tendremos que aplicar y ya estamos aplicando hace unas semanas para este proceso electoral -, sí deja algunos cotos de interpretación, y este manual de procedimientos que había sido el COFIPE, queda inconcluso por algunas deficiencias en la conformación legal. Pero bueno, cuál ha sido el resultado de esta transición

* Versión estenográfica de la conferencia magistral celebrada el jueves 7 de agosto de 2008, en el Universidad Latina de América.

** Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

*** Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

política - bueno pues en una palabra - el debilitamiento del control gubernamental y precisamente, específicamente, el acotamiento del presidencialismo, que alguno podría decir que normaliza su funcionamiento u otro, quizá más crítico, podría decir que el presidencialismo a partir de esta competencia electoral, crea una actuación legal, de forma tal que detona los controles constitucionales se activan a partir de la competencia electoral y los contrapesos empiezan a funcionar, con ello el presidencialismo finalmente tiene a partir de estas últimas décadas contrapesos relevantes; véanlo también de manera gráfica, vean cuál ha sido la votación para presidente, y cómo ciertamente el resultado de unas cuantas décadas - incluso yo diría de unos lustros, es lo que hace detonar el mecanismo de controles constitucionales.

¿Cuáles son los resultados?

El resultado natural de la democratización, decía, es la posibilidad de que surjan contrapesos, obviamente el Poder Legislativo, pero también a nivel de Poder Ejecutivo estatal y municipal se crean una serie de contrapesos importantes que dan un nuevo funcionamiento a las instituciones. Apenas el Instituto Federal Electoral va a cumplir su mayoría de edad - 18 años- , de ser independiente, y ya contamos con Institutos también a nivel estatal que gozan de independencias y que han ganado a base de decisiones una autonomía que hay que aplaudir; se define también la importancia de crear, de empujar desde el gobierno, desde el régimen hegemónico – dirían algunos- el fortalecimiento de los partidos políticos.

89

La siguiente gráfica muestra, ilustra este cambio y cómo en el Congreso por primera vez en 1997 el partido en el gobierno tiene una Cámara baja, tiene al poder a la cámara de diputados sin mayoría; hoy nos quejamos de la falta de acuerdos, pero no hace mucho nos quejábamos de la falta de equilibrios. Creo que con todas las críticas que podamos darle a la falta de acuerdos hemos avanzado de manera importante, de manera significativa, porque estamos hablando prácticamente en equilibrios del Congreso, prácticamente en un período de 10 años, es sencillamente una década que ha significado cambios y transformaciones muy relevantes. Veamos ahora la composición de la Cámara de Diputados en porcentaje de curules y ahí también vean ustedes como los equilibrios empiezan a detonarse a partir de 1997, y quizá una de las grandes lecciones que tenemos a partir de este sistema tan imperfecto, pero a fin de cuentas tan claro para avanzar, es que la democracia nos vuelve humildes, nadie por sí mismo, ninguna fuerza por sí misma tiene la verdad, ni va a lograr con estos esquemas imponer su razón y todo lo decidido en un momento es revisable al momento siguiente, en forma tal que en este sistema nos tendremos que acostumbrar a una serie de avances y correcciones e incluso lo digo a nivel de las reformas electorales.



Mtro. Andrés Albo Márquez

Permítanme ilustrar también de manera gráfica cómo se veía el país en 1997, tomando exclusivamente las tres fuerzas electorales por distritos y cómo se ve en el 2006 apenas una década después, y esta realidad también se va a reflejar a nivel de Estados, - estos de verde son los distritos, estos son los distritos electorales federales, que presentan una misma realidad que ustedes están viviendo en su Estado-.

90

Llegamos a las elecciones de 2006, prácticamente con un funcionamiento electoral caracterizado por una legislación muy precisa, muy particular, un manual de procedimientos que define con toda precisión qué hacer y qué no hacer, con un funcionamiento electoral y una institución electoral que tiene funciones que en otras partes del mundo son ajenas a las autoridades electorales, quizá la más relevante sea el que el Instituto da la credencial de elector que en muchos sentidos es la credencial de identidad y que en términos del funcionamiento del Instituto significa un esfuerzo prácticamente de una tercera parte de los dineros y de la gente que trabaja en él; se fortalece a los partidos políticos; se da la posibilidad en la legislación de privilegiar el avance gracias a la equidad, y hablando de equidad gracias al dinero; se dan nuevas competencias respecto a los medios. Paradójicamente, hace diez años, lo que necesitábamos hacer era meter a los partidos, a las fuerzas políticas, a los medios y ahora estamos en una reflexión distinta, cómo equilibrar y cómo hacer que no todos los medios tengan un desequilibrio tal como el que hemos visto en algunas elecciones anteriores. Se complementa la actividad de quien organiza las elecciones con un Tribunal que permite corregir en última instancia toda y cada una de las acciones del Instituto; y se incorpora a los ciudadanos en la organización y el día de las elecciones son los ciudadanos la máxima autoridad electoral; hoy - gracias a algunos estudios que se han realizado- garantizamos en buena medida que el resultado de la jornada electoral, el llenado de actas, en fin la capacitación, pero en buena medida hemos optado desde hace ya algunos lustros en considerar que los ciudadanos son la autoridad máxima que va a dar la decisión. La crítica o los beneficios que se hagan al proceso electoral tiene que partir de esta realidad importantísima, son los ciudadanos los que tienen autonomía de decisión el día de la jornada y a partir de ello una crítica que se pueda proceder a hacer va a tener que partir de esta ciudadanía de las elecciones que desde mi perspectiva es muy afortunado.

En 1997, hay una modificación importante de los dineros electorales a partir del reconocimiento, me parece muy, del Presidente en aquel entonces el Dr. Ernesto Zedillo, un reconocimiento que hace en Europa en donde dice que sus elecciones fueron legales y justas; y una manera de equilibrar la competencia con una mayor equidad es priorizar el dinero público sobre el dinero privado. Esto ha sido en buena medida lo que detona el incremento del financiamiento ordinario, en promedio el financiamiento privado ha significado cuando menos en época electoral el 10% del funcionamiento a nivel federal de los partidos políticos, ello significa que decisión que tomamos como país de darle a los partidos políticos recursos para que pudieran sostener sus actividades ha sido una definición que de alguna manera se cuestiona en el 2006, pero que no se modifica. Vean ustedes el financiamiento de campañas de 2007-2006, y como también en campañas intermedias exclusivamente de diputados, por el número de partidos, hay una aportación exclusiva a partidos que es casi de dos mil quinientos millones de pesos. Estamos viendo lo relativo al financiamiento público ordinario en esta gráfica y esto nos explica en buena medida algunas de las acciones y reflexiones de los señores legisladores.

La elección de 2006. Podemos hablar mucho de lo que sucedió en este 2006, pero me gustaría concentrarme en lo que sucedió antes de la jornada, durante la jornada y después de la jornada electoral, que alguna manera explica la respuesta que se dio a nivel Congreso con la ley electoral. Primero, y como resultado de las acciones buscadas de manera conciente por el gobierno en turno, y también por los legisladores, se busca que el nivel de competencia entre las tres fuerzas se equilibre. Segundo, se busca también – en el 2006 queda muy claro - meter a los partidos políticos a los medios, y los partidos políticos utilizan esta oportunidad y empiezan a hacer campañas de acuerdo a su real saber y entender, y con independencia de que estemos de acuerdo o desacuerdo en las campañas negativas, pero es un hecho que no habíamos visto previo al 2006 una intensidad, una fuerza tan relevante como la que tuvimos en las elecciones.

El Instituto opta por un posicionamiento respecto a las campañas en torno y a favor de la libertad de expresión, y estoy hablando fundamentalmente del Consejo General. La apuesta que hace el Consejo General, con las visiones que hay en una buena cantidad de temas, apuesta por la capacidad de juicio del ciudadano que será quienes tomen las decisiones. A nivel operación el Instituto Federal Electoral, previo a las elecciones, no fue cuestionado prácticamente en ningún aspecto, es cuestionada la parte de arbitraje que el Instituto Federal Electoral encarnado en las decisiones de los Consejeros Electorales. Debo decir, que previo a las decisiones que empezamos a tomar - el Consejo General que estuvo a cargo de las elecciones en el período 2006-, tenía cerca de una incidencia de 60 asuntos que el Consejo General había resuelto anteriormente y el 95-97% también había resuelto a favor de la libertad de expresión, pero las condiciones de la competencia en 2006 cambiaron drásticamente y este criterio fue puesto sobre la mesa y fue enjuiciado el juicio del árbitro electoral, pero subrayo que a nivel operación el Instituto Electoral no tuvo prácticamente ninguna crítica. Durante la jornada electoral la diferencia que hubo entre el primero y segundo, nunca antes vista, de punto seis en que quedó el segundo lugar, fue un



resultado que puso a prueba al Instituto. Hasta las once de la noche - como podrán observar quienes revisen las actas del Consejo General - todo era miel sobre hojuelas, las participaciones de los representantes de los tres partidos principalmente, fueron sumamente optimistas, halagüeñas y felicitaban a la autoridad electoral. Hubo una aceptación entonces hasta las once de la noche de lo hecho por el Instituto. Pero viene la parte de la jornada post electoral, y en el entendido desde mi parecer, las tres fuerzas políticas en algún momento hicieron pronunciamientos, que desde mi perspectiva fueron inadecuados, quisiera subrayar que hubo un candidato que no aceptó el resultado - y que debiera decir que además de que habla de fraude a las pocas horas, a dos años seguimos esperando las pruebas fehacientes del fraude-, se declaró ganador de la contienda y por primera ocasión en la historia reciente de México un candidato perdedor o un candidato que no se le otorga el triunfo se declara ganador. He revisado con algún cuidado y lo seguiré haciendo, algunos elementos post electorales del 88; las dos fuerzas, la segunda y la tercera fuerza que no son beneficiadas con los votos, ninguno de los candidatos, en ningún momento, se declara ganador, no reconoce los resultados, eso lo compartimos con lo del 88, pero ninguno, sea el ingeniero Cárdenas, se adjudican ningún triunfo. Entonces este es un reto relevante importante.

92

Se cuestiona el proceso electoral en su conjunto, a nivel operativo y a nivel arbitraje, y específicamente se va desplazando el cuestionamiento desde los mismos ciudadanos autoridades electorales el día de la jornada, a los ciudadanos autoridades electorales que hacen el cómputo distrital y después las acciones a niveles locales, se va desplazando el cuestionamiento a la autoridad electoral en su máxima expresión que es el Consejo General del Instituto. Yo diría - haciendo una revisión de los errores que realizó el Instituto - el más significativo fue el del PREP, creo que ese fue un error muy importante que permitió alguna confusión en la opinión pública, en el entendido de que quien critica el funcionamiento del PREP había revisado, había hecho prácticamente 500 consultas de las 11 - 12 de la noche del día de la jornada electoral a un día o dos días después, conocía no solamente la pantalla inicial que daba los resultados, sino el ajuste en las pantallas anti errores, pero de cualquier manera el día que también, desde mi perspectiva, puede ser criticada por unos la reacción de alguna manera se dice lenta del Consejo General en respuesta a algunos eventos por la falta de contundencia en la comunicación, hay quien también consideró en ese momento que este enfrentamiento de la autoridad electoral por una fuerza política podía exacerbar la polarización y podía crear condiciones de ingobernabilidad. Ese juicio ustedes lo harán y quedará para realizarlo.

Se solicita una apertura generalizada de paquetes y se abren, desde mi perspectiva, pocos. Hay una exigencia de abrir voto por voto, aunque esto no se sustenta de manera legal y se cuestionan las reglas electorales. Yo me manifesté en su momento, por abrir todos los paquetes electorales, desde la perspectiva de la transparencia voté como Presidente de la Comisión de Transparencia por la apertura de paquetes, pero entiendo que los que no fueron del parecer, privilegiaron la legislación electoral y privilegiaron el COFIPE, hicieron una lectura cuidadosa y aunque no lo compartí en su momento esa lectura, me parece que lo que se hizo

en términos legales de interpretación fue una interpretación adecuada y legalmente ratificada por el Tribunal.

Permítanme exponer cuales fueron los argumentos de impugnación al proceso electoral que resume de manera muy clara aquellos aspectos que el legislador toma para modificar la ley. Primero, desde luego, la propaganda negativa nunca antes vista, supuestas condiciones del Instituto Federal Electoral a decir del impugnante por no haber detenido la propaganda negativa; la participación de organismos empresariales en medios masivos en contra de un candidato en lo particular; que el Consejero Presidente del IFE en su momento, haya dado como triunfador a uno de los candidatos prácticamente un día después; inconsistencias en este sistema de resultados anticipados; la intervención del Presidente Fox; y el uso de programas de gobierno a favor de un candidato.

Qué fue lo que contestó el Tribunal, vale la pena recordarlo, porque esto es materia prima para la reforma electoral, creo que hay que tenerlo fresco. En el tema de la propaganda negativa, el Tribunal contestó que no había implicación directa y debemos decir, por lo menos de la revisión de un servidor, la evidencia empírica que nos muestran las campañas negativas no solamente en México, sino en el mundo, es que no inhibe la participación aunque polariza a los ciudadanos.

Respecto a las omisiones del Instituto, el Tribunal Electoral señaló que el Instituto había actuado conforme a las disposiciones legales y a los alcances. La participación de los organismos empresariales, el Tribunal señaló que los spots fueron irregulares, pero no se demostró impacto negativo, y debo decir que el Instituto Federal Electoral todavía tiene que resolver y pronunciarse respecto a ese tema en el Consejo General, porque hay una queja pendiente y creo que esto será en las próximas semanas.



Los datos aportados por el Consejero Presidente desde la perspectiva del Tribunal, no afectaron los resultados dado que fueron pronunciados después de la jornada electoral. Las inconsistencias del PREP, nos dice el Tribunal, que contiene datos preliminares sin fuerza vinculatoria. La intervención del Presidente Fox, sus declaraciones dice el Tribunal, implicaron un riesgo pero la Suprema Corte las paró a tiempo, y debo decir que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió un acuerdo cuarenta y cinco días antes, desde la perspectiva de alguno de nosotros incluso que era un posicionamiento de interpretación legal que iba más allá de la letra estricta y por primera vez se dio como tenemos este antecedente, fue un posicionamiento del Consejo General y eso permitió condenar la participación no solo del Presidente sino de algunos funcionarios, y también será una queja que tendrá que resolver el Consejo General en poco tiempo.

En el asunto de los programas de gobierno en favor del candidato del partido que está en el gobierno, dice el Tribunal que no se demuestran irregularidad; debo decir que en los estudios que conozco sobre las aportaciones de la política social en los municipios, por municipio, muestran que donde hubo mayores recursos de parte del gobierno federal, hubo menor triunfo o resultados menores del partido en el gobierno, y esos son también trabajos fundados o infundados.

94

Un último comentario motivo de impugnación es que no se abrieron los paquetes en las sesiones del cómputo distrital, lo que nos señala el Tribunal es que el COFIPE tiene reglas de apertura que la negativa de esta apertura no fue una irregularidad, que se ordenó un recuento en aquellos paquetes en aquellas casillas en donde había alguna irregularidad; a fin de cuentas el recuento final, la apertura ordenada por el Tribunal, no cambia el resultado, este es un tema que el Tribunal toma, amplía, avanza, pero me parece que no termina de resolver, a fin de cuentas, dice el Tribunal, no existen irregularidades mayores, la diferencia entre la apertura de paquetes es poco más de doscientos mil votos.



El Tribunal Electoral recibe 375 juicios de inconformidad en contra del cómputo de 281 Distritos, es decir en 300 distritos 19 nos impugnan, 39 resultaron improcedentes, en 43 distritos se confirmó el resultados y en 199 son modificados por los recuentos. El recuento final de votos en 2,724 casillas de 130,476, es un recuento que significa prácticamente el 9% de las casillas y se aporta la diferencia de .62% y .56%. José Antonio Crespo – un intelectual que respeto- recientemente acaba de publicar un documento en donde hace un análisis de las actas. Creo que el Instituto puede argumentar algunas cuestiones que no vio el doctor Crespo, pero diría que esa voz autorizada, modifica la visión o representa la modificación de la visión de una buena cantidad de intelectuales, –críticos muy cuidadosos– y concluye en su libro que no hay fraude pero que no hay certeza. No comparto su punto de vista porque es desatender la autoridad que tienen los ciudadanos el día de la jornada electoral y la toma de decisiones que hacen los ciudadanos el día de la jornada electoral, con independencia de que podemos poner sobre tela de juicio la capacitación que se le dio a estos ciudadanos o la organización que se dio, los paquetes electorales; como decía, yo me manifesté por la apertura de los paquetes, pero incluso abriendo la totalidad de los paquetes los resultados no hubieran variado y hubiera quedado, me parece claro. Esta crítica que hace el Dr. Crespo respecto a la certeza, tiene muchos matices y existe una lectura alternativa, que señalaría que los resultados, el llenado de las actas, no fueron significativos para los resultados electorales, estando en el campo de las especulaciones.

Consecuencia: Una polarización en la sociedad, que alguien podría

decir fue creada por las condiciones de la competencia electoral, alguien más podría decir que más bien la competencia electoral evidenció esta polarización, pero que se resume en un debate pre electoral entre dos modelos: Un modelo Intervencionista descriptivo contra un modelo ideal; y el cuestionamiento muy claro a la autoridad electoral que concluye desde luego en el debilitamiento de la credibilidad del Instituto en lo general y en la remoción de los Consejeros, es imposición que creo que la remoción del escalonamiento de los consejeros debilita en corto plazo al Instituto, pero si ello ayuda, si la remoción de los Consejeros, ayuda a la concordia entre las fuerzas políticas, bienvenida.

Algunos asuntos ya de la reforma. La reforma exactamente tiene dos objetivos centrales y así debe ser medida: la reducción del dinero que se gasta en las elecciones y precisamente o específicamente, pudiéramos decir, el objetivo de la reforma electoral es el reducir el gasto en campañas, habrá que ver el incremento que se va a dar en el gasto corriente en la administración electoral. El resultado final, me parece que la reducción a las aportaciones que se entregan a los partidos será compensado o equiparado con el dinero que se gaste en la organización en las nuevas responsabilidades; y el otro asunto que es significativo, es el control de los medios, unas nuevas reglas para cambiar las condiciones de competencia.



Se protege el desarrollo de la vida interna de los partidos y hay una reducción – y lo pongo entre comillas, porque tengo un elemento para cuestionar esta definición de ley- reducción del financiamiento público en campañas; se crea una nueva fórmula que tiene que ver con el crecimiento de la campaña electoral. Pero qué significa esto, la siguiente lámina nos muestra lo que hubiera sido el crecimiento del financiamiento ordinario sin reforma y con reforma, ustedes sacarán sus conclusiones.

La siguiente lámina, muestra en donde hubo el objetivo fundamental del legislador de reducir los dineros electorales en campaña, ese es el alcance real de la manera como se trataron los dineros, y estamos hablando aquí básicamente por decirlo de alguna manera, de aportación líquida a las campañas electorales, porque desde mi perspectiva también hay que contabilizar alguna otra prerrogativa que tienen los partidos. Recordando muy rápidamente respecto a los medios, los partidos políticos tienen acceso gratuito a los medios en tiempo de campañas y precampañas, incluso tienen un acceso menor fuera de estos tiempos electorales, pero esta es una modificación fundamental, muy significativa. Se determina que el IFE, la autoridad electoral, sea la autoridad única en la administración de tiempos en radio y televisión - una nueva función que tiene que desarrollar el IFE. Se prohíbe la inclusión de propaganda que denigre o calumnie, y se hace acorde en el artículo 41 Constitucional y en algún artículo del COFIPE que no recuerdo con precisión, se hace acorde esto al artículo 6º., pero serán las autoridades, será el Consejo General y ahora también otras autoridades, quienes digan qué significa denigrar y qué significa calumniar - y créanme que es muy difícil poner una raya en el agua-, pero estoy en el entendido y debo ser absolutamente transparente con ustedes y decir que yo cojeo por el pie del liberalismo y es una posición que fue francamente cuestionada y como resultado que además puede ser errónea, incluso aquellos que están en la disposición de intervenir y de tomar posición respecto a la propaganda que denigre y calumnie ya tienen algunos cuestionamientos sobre los posicionamientos que se han tomado respecto a si un candidato se autonombra presidente legítimo o no en su propaganda, o si un Partido Político llama violento a otro y esto significa que se está cayendo también en condiciones de propaganda no aceptables, pero bueno se ha tomado esta ruta y veremos a dónde nos lleva.

96

También se prohíbe a terceros la contratación de espacios en radio y televisión con fines electorales en "todo tiempo", esta es la interpretación que ha dado el Instituto, creo que la interpretación del COFIPE pudiera ser un poco más flexible pero el Instituto ha definido que "en todo tiempo"; y prohibición para la difusión de propaganda con fines electorales por parte de los servidores públicos establecida en el artículo 134 Constitucional, esta es una de las insuficiencias de la ley, que el Instituto Federal Electoral va a tener que decir cuándo hay una difusión de propaganda inconveniente de servidores públicos sin tener en la ley, nosotros tenemos un acuerdo, un reglamento que es a todas luces insuficiente, - pero yo les diría que hablando con alguno de los diputados que aprobaron la ley, las reformas constitucionales y el COFIPE, la interpretación entre ellos de cuándo debe ser aplicable, por ejemplo este asunto de servidores públicos, unos señalan que en todo tiempo, otros señalan que es exclusivamente en el periodo electoral-; esta es una insuficiencia y se deriva al

Instituto la capacidad de interpretar y de revisar por oficio algunas denuncias y procedimientos en contra de estas autoridades.

Fuera de campaña de radiodifusión, fuera de precampañas, ustedes recuerden, de los 45 minutos, el Instituto tiene un 12% y la mitad es para Partidos Políticos, en programas cinco minutos, y la difusión entre las 6 y las 24 horas, en fin. En el proceso electoral – en la lámina se muestran las consideraciones, de los 48 minutos diarios en cada canal, en cada estación de radio y televisión se otorgarán 26 minutos a los Partidos Políticos que más o menos estableciendo esos horarios-, la autoridad asigna los tiempos a los partidos políticos. Cuál va a ser el efecto para los partidos políticos, los partidos no van a estar en posibilidad de crear sus propias estrategias de difusión, y a mí me preocupa más la posición ciudadana, si estos 26 minutos diarios va a significar una saturación de campañas para los ciudadanos; y bueno en lo que respecta a la distribución que me parece es adecuada de 30 y 60.

97

Poniendo un cuadro y cuales son las características de los tiempos, prácticamente tenemos la diferencia de la administración del tiempo, y aquí no me estoy refiriendo a la vinculación de la participación, las decisiones que tiene que tomar el Instituto Federal Electoral en apoyo, colaboración y coordinación con los institutos estatales, que también es otro asunto a considerar. La precampaña será de 45 días y la campaña federal se reduce en tiempo, de Presidente, a noventa días, y a sesenta días campañas intermedias, el proceso electoral anterior había significado una campaña de nueve meses.

Una comparación de un cálculo, una aproximación de lo que puede significar la administración de estos tiempos de radio y televisión, y permítanme comparar en este cuadro, el monitoreo que hizo el Instituto en el 2006, se monitorearon 165 días de campaña, 153 canales de televisión y 217 estaciones de radio en

iones

20 ciudades, el resultado después de hacer una grabación de dos millones de horas casset y videos, resulta que se registran 757,545 mensajes, y aquí la aproximación no es tan precisa porque no se consideran las repetidoras que desde luego aumentaría el número, probablemente el triple; pero en 60 días de campaña, más o menos para tener una comparación, pasamos de 757 a un millón setecientos treinta y uno en un cálculo que intenta ser conservador, y en 90 días a dos millones quinientos noventa y siete, pero esto es comparando exclusivamente con los elementos que el Instituto tiene en términos del monitoreo que realizó en el 2006.

Pero si tomamos el panorama global - estamos hablando solamente de campañas federales-, pensemos que se van a dar por día 26 minutos y en spots de 20 segundos, - puede haber de 30 segundos- pero la inmensa mayoría de spots captados en el 2006 fueron de 20 segundos porque lo que dice la mercadotecnia política es que son más eficientes. Para hacer una comparación más o menos similar con los mismos instrumentos, en el entendido de que hay tiempos distintos, podremos tener en la elección presidencial de 90 días 2,340 minutos y cerca de siete mil veinte spot por canal o estación -estamos hablando de 90 días-, multipliquemos por canales de TV -estoy poniendo aquí 100 canales de TV, exclusivamente estoy tomando en consideración los canales de televisión abierta, recuerden que México es un país con mayor incremento de televisión por cable, si ponemos algunas otras televisoras tendríamos 487 canales, pero aquí estoy siendo conservador solo estoy poniendo 100 canales de televisión, los datos que podemos tener son cerca de nueve millones casi diez millones de spots en un período de 90 días; pero si ampliamos los canales de televisión abierta de paga y metemos repetidoras, probablemente estaremos hablando en un escenario de nueve y medio millones a cerca de doce y medio millones de spots, solo en campañas federales y aquí no estamos tomando en consideración las campañas locales-.

Cuál es la problemática: La reforma nos enfrenta a procedimientos y sanciones en contra - que eso no se tenía antes- de concesionarios, permisionarios, particulares, partidos y funcionarios públicos, que implicará la suspensión de la transmisión de la propaganda inadecuada – ya lo hicimos en el caso de una organización no gubernamental que sacó una propaganda que se consideró no adecuada-; se dan instrumentos de restitución de mensajes no transmitidos en forma distinta a la autorizada





por el IFE, ¿No transmitiste?. Ahora tienes que reponer ese tiempo, y exigir a los medios, y esto va a significar que el Instituto deberá contemplar una estructura para dar órdenes de transmisión, entrega de material a permisionarios y concesionarios, ser ventanilla de solicitudes y monitorear, desahogar quejas y revisar los contenidos.

¿A dónde nos puede llevar esta problemática? lo ilustro con dos antecedentes que tenemos, que son las quejas o aquellos procedimientos que fundamentalmente los partidos políticos han levantado en contra de otros partidos políticos - el legislador consideró en un principio las quejas administrativas como mecanismo de control entre los mismos partidos políticos y de manera excepcional el Instituto Federal Electoral ha iniciado estos procesos-. Las quejas han pasado de ser un mecanismo de control entre los partidos políticos a ser otro instrumento del partido político de campaña. Pero la nueva ley baja la capacidad de arbitraje del Consejo General a nivel local, el artículo 331 del COFIPE señala que será a nivel distrital, a nivel local, en donde se resuelvan aquellas quejas sobre propaganda política, pintas o bardas - además de otras atribuciones, pero solo ilustro con esto-, se van a resolver a nivel distrital, los Consejeros distritales van a traer a su ámbito el ambiente, el ánimo de arbitraje que tuvimos en el Consejo General de litigio, y fuera del proceso nuestros compañeros funcionarios van a tener la necesidad de sustanciar los recursos y de resolverlos, de forma tal que se les da nuevas atribuciones, no solo en supervisión, organización, control, sino también ya en un arbitraje que es significativo y que va a cambiar la naturaleza del Instituto Federal Electoral en época electoral y también en algunos casos en épocas no electorales.

Concluyo. El objetivo de la reforma a la reducción del financiamiento de campañas, se hizo, pero me pregunto ¿No debiéramos estimar los dineros que se otorgan en especie a los partidos políticos? En ese sentido, preguntarse si las campañas constarán menos, hay que atribuir -



esto me parece que es un asunto de contabilidad-, hay que darle un costo a estos mensajes y además al ejercicio de las nuevas labores electorales.

Las condiciones de competencia van a cambiar, se reduce el tiempo de campaña presidencial, se regulan las precampañas y se configuran actos anticipados de precampaña electoral. Los estudiosos en la contienda política dirían que este sistema privilegia a aquellos personajes que han hecho vida partidista y se elimina toda posibilidad de competencia a figuras que sean marginales o que sean satelitales de la vida partidista. Optamos por reforzar a los partidos, ahora optamos por reforzar a los candidatos que vengan de las estructuras de los partidos políticos; esta definición creo que es una definición que viene guardando y respetando la medida que se ha tomado no solamente en esta reforma sino en anteriores.

100

Control de medios, la regulación de radio y televisión, pero no se regula *Internet*, no se regula teléfono, quines han observado campañas que se realizan en otros países el internet y teléfono han sido algunos medios más eficientes de propaganda política, y eso no está contemplado. El tema de la regulación de los contenidos de propaganda de campaña con medidas administrativas también.

En conclusiones agregaría una, me hubiera gustado en la ley ver alguna consideración un poco más precisa sobre la organización y los resultados electorales, aquí hay una parte que tiene que ver con el conteo de votos a nivel distrital, me parece que no lo soluciona aunque lo detalla con mayor precisión, y el Instituto ya está emitiendo los lineamientos en ese sentido, pero lo que se hace es ratificar lo que el Instituto venía haciendo en el pasado, creo que también ese es un juicio que hacen los propios legisladores sobre el actuar del 2006, no se modifica, se precisa.

Desafíos institucionales de la nueva ley, control operativo de la radio y difusión, los procedimientos de sanción por contenidos de

propaganda, procedimientos de sanción cuando servidores públicos se promocionen o favorezcan a algún partido político, procedimientos de sanción en el ámbito distrital y local, agregaría porque no está señalado, respecto a la propaganda política.

Como ven la reforma electoral, con independencia del juicio que tengamos de lo que sucedió en el 2006, se alimenta del litigio y del resultado post electoral y define una reforma que responde a ella. No me corresponde a mí calificar si la reforma es adecuada o no, pero sí advierto que el legislador determina una cantidad de nuevas tareas a nivel local, distrital, de Consejo General, se exige al Instituto realizar nuevas tareas desde una redacción de ley que resuelve –me parece– políticamente la elección del 2006, pero que operativamente le da al Instituto una buena cantidad de responsabilidades que debemos ser todos conscientes de ello y en el entendido, desde mi perspectiva, los funcionarios del Instituto Federal Electoral son funcionarios que han mostrado estar en tono a la circunstancia, quizá el cuestionamiento que se puede hacer al Instituto y así se ha dicho en la opinión pública, tenga que ver con quienes realizan el arbitraje electoral que no forman parte de los funcionarios de carrera.

Les agradezco mucho la paciencia para atender esta presentación, les agradezco mucho el que me hayan permitido hablar con transparencia sobre un asunto tan relevante y creo que al fin de cuentas como señalaba al principio de la charla quizá valga la pena como decía Karl Popper, esperar las pruebas de la realidad para en su caso, adecuar o modificar lo ya hecho, son muy amables y les agradezco la paciencia a mis palabras.








101





SEMINARIO

IMPLICACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL
2007 EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

-  **“Propaganda negativa, libertad de expresión y derecho a la información, procedimiento expedito para la resolución de quejas”**
-  **“Administración de tiempos en radio y televisión a cargo del IFE”**
-  **“La reforma electoral y la transmisión de las campañas políticas en México”**
-  **“¿límites a la libertad de expresión en materia electoral?”**
-  **“Reforma electoral en las entidades federativas”**
-  **“La reforma electoral del estado en perspectiva”**
-  **“La reforma electoral en Michoacán”**

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

• •

Mesas
Redondas



propaganda negativa, libertad de expresión y derecho a la información, procedimiento expedito para la resolución de quejas*

13 de junio de 2008

Ponente: Dr. Héctor Pérez Pintor**

Ponente: Mtro. Álvaro Estrada Maldonado***

Moderador: Mtro. Juan José Chagolla Gaona****

“libertad de expresión y secreto de estado”

Dr. Héctor Pérez Pintor

104

1.- Planteamiento. Democracia y secreto: la difícil convivencia

* Mesa Redonda celebrada el 13 de junio de 2008 en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador y Coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores I.

*** Subdirector Académico del Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

La ponencia del Maestro Álvaro Estrada Maldonado, será publicada en siguientes números de esta Revista.

**** Director General del Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

Hay una lógica interna en el funcionamiento de la democracia que colabora decisivamente a que las cosas sean así. La fortaleza del sistema democrático radica en admitir, más aún, en propiciar, el cuestionamiento permanente de las decisiones que adoptan y ejecutan quienes tienen legitimidad para hacerlo. En la democracia, como tantas veces se dice, no hay verdades oficiales de naturaleza trascendente, ni ámbitos de decisión vedados a la confrontación pública. Es mediante el debate y la contraposición de puntos de vista diversos - debate y contraposición que representan por sí mismos valores fundamentales para la democracia - como se alcanza a precisar cuál es, en cada momento, la decisión “mejor”, en el sentido de más favorable al interés general. Lo que legitima la defensa de tal interés como *interés general*, es precisamente el haberlo sometido a la prueba de la discusión pública. Esta prueba tiene carácter decisivo; asegura que no se intentará hacer pasar por interés general lo que no es sino un interés espurio, incapaz de superar el “test” de la confrontación y, por ello, *inconfesable*.

Las disposiciones constitucionales de estructura, así como las normas relativas a la elección periódica de representantes por parte del titular de la soberanía, están concebidas para dar cauces rutinarios de expresión a la dialéctica mayoría/minorías. Los órganos constitucionales canalizan dicha dialéctica sobre la base de un reparto de funciones en el que resultan determinantes los principios de competencia decisonal, control y responsabilidad.

Por su parte, el sistema de los derechos - consecuencia de la consideración de la persona como un fin en sí mismo de carácter absoluto - viene a garantizar que el ejercicio del poder no sobrepasará los márgenes que delimitan el espacio de lo constitucionalmente admisible. También desde este punto de vista, la consideración de la democracia como foro abierto a la participación de todos, y las imágenes del espacio público y el ejercicio transparente del poder, actúan como poderosos presupuestos lógicos. De tal manera, podría decirse que lo secreto - lo que separa - resulta, por lo menos, conflictivo con (por no decir contrapuesto a):

- La dignidad de la persona en tanto que sujeto político representado, al que se supone dotado de idéntica capacidad racional de discernimiento que la que poseen quienes, por causa de la representación que ostentan, tienen trato con los arcanos del poder.
- El ejercicio mismo del derecho de participación mediante representantes, una participación cuya calidad democrática bien puede ser valorada midiendo el flujo de información que discurre entre el representante y el representado.
- La posibilidad, en fin, de cualquier forma de control, preventivo o *ex post*, y la consiguiente dificultad para exigir de manera fundada la responsabilidad política, algo consustancial al ejercicio de cargos públicos.

105

No quiere decirse con ello que secreto y democracia representativa sean cosas incompatibles; al contrario. Una democracia que sustituye el estilo *town meeting* de adopción de decisiones por un sistema donde se eligen unos representantes, es una democracia que implica división del trabajo. Son los menos quienes reciben el encargo de ocuparse de los asuntos que atañen a los más, lo que permite a estos últimos vivir el día a día desentendidos y alejados de lo que delegan. Lo que vemos, al cabo, es tan sólo el vértice de una pirámide, un vértice donde a menudo no importa tanto el debate en sí, por no ser incierto su resultado, como la escenificación propagandística del contraste entre los diferentes proyectos políticos.

Si eso sucede en el Poder Legislativo, foro por excelencia de la publicidad, ¿qué no decir del Poder Ejecutivo, al que a veces se le denomina el "foro de la decisión"? Con relación a él, suele decirse que la publicidad del procedimiento decisorio impediría a quienes participan en él manifestarse en modo sincero, confiado y directo. Como señalara hace más de medio siglo en el Reino Unido Lord Hailsham, en defensa del secreto de las deliberaciones del Gabinete, " (...) es absolutamente esencial para los intereses públicos que las discusiones ministeriales se desenvuelvan con total certidumbre por parte de todos de que se está hablando en libertad con colegas en quienes se puede confiar, por cuanto todos se hallan vinculados por el deber, al que han consentido mediante juramento, de expresarse con franqueza, y poner sobre el

iones

¹ Lord Hailsham, *Hansard Parliamentary Debates (House of Lords)*, 5th. Series, vol. 86, col 532 (21st. December, 1932). El párrafo se cita, como argumento de autoridad, en el caso *Attorney General contra Jonatham Cape Ltd. y otros*, *Queen Bench*, 752 (1976), disponible en LEXIS. Se trata del célebre caso de los Diarios de Richard Crossman, miembro del Gabinete laborista entre 1964 y 1970. Contra la publicación de los mismos tras su muerte, en 1974, el *Attorney General* intentó infructuosamente obtener un mandamiento judicial (*injunction*) que impidiera la difusión de los Diarios. La sentencia no lo considera necesario a la vista del contenido de éstos y del tiempo transcurrido. No deja de señalarse, pese a todo, que "el Gabinete, por estar en el epicentro de los asuntos públicos, tiene que estar al corriente de información secreta que, si afecta a la seguridad nacional, puede exigir protección por tiempo indefinido". En línea de principio, se defiende también el secreto de las deliberaciones del Gabinete, con el argumento de la responsabilidad solidaria de sus miembros.

tapete toda la información relevante, sin temor de que lo que allí se diga pueda llegar a ser conocido, causando dificultades a quienes participan en el debate o, lo que es peor, dañando los intereses del Rey y los del país, a los que, se supone, están sirviendo"¹.

Llevado al campo de los cometidos que a cada cual le toca desempeñar, el contraste exige, en aras de la salud democrática, un conflicto de carácter endémico entre quienes ocupan cargos públicos, y los que se dedican profesionalmente a la labor de informar. La razón práctica de los primeros, con su ética de la reserva, tiende a incurrir en desviaciones comparables a los descuidos, inexactitudes y falacias que los segundos, guiados por objetivos no siempre nobles, son incapaces de erradicar.



Mtro. Álvaro Estrada Maldonado (i), Mtro. Juan José Chagolla Gaona (c), Dr. Héctor Pérez Pintor (d).

Con tales reglas del juego, es un valor entendido que, una vez derribado el muro del secreto, no hay actuación judicial capaz de reestablecer la ley del silencio. La defensa del secreto en sede judicial multiplica más bien el conflicto. Lo dilata en el tiempo y extiende como mancha de aceite el círculo de los interesados en el secreto. Se trata, tomado en su conjunto, de un fenómeno jurídico que difícilmente saldría airoso de un análisis económico en términos de relación coste/beneficio. El llamado "secreto de Estado" sólo lo es, en definitiva, mientras quienes lo custodian son capaces de mantener a la opinión pública al margen de cualquier curiosidad o noticia sobre su propia existencia. Nada conviene menos a ese tipo de secreto, como a cualquier otro, que las "causas célebres políticas" o escándalos en torno a ellos. Y si algo enseña la experiencia es que tales escándalos, lejos de debilitar la seguridad nacional, suelen ser impulso para reformas legislativas que mejoran la consistencia y credibilidad del propio sistema democrático.





administración de tiempos en Radio y Televisión a cargo del IFE*

21 de junio de 2008

Ponente: Dra. Wilma Arellano Toledo**

Ponente: Mtra. Lorena Zaldívar Bribiesca***

Moderadora: L.C.C. Miriam Salmerón Covarrubias****

PRIMERA PARTICIPACIÓN:

Dra. Wilma Arellano Toledo

108

La reforma electoral que tuvo lugar en 2007 y que culminó con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, ha tenido implicaciones en muchos ámbitos del proceso electoral. Dicha influencia ha sido relevante para los gobiernos e institutos electorales de los estados, toda vez que tendrán que incorporar algunos cambios en su normativa interna que comentaremos más adelante.

También hay que decir que uno de los ámbitos más controversialmente implicados en la reforma es el de los medios de comunicación. Éstos, constituyendo lo que se conoce como el cuarto poder, tienen repercusiones enormes sobre las campañas políticas. De hecho, como ya se ha demostrado en diversos análisis y estudios, la influencia que ejercen puede incluso determinar el resultado final de una elección. De ahí la importancia, y al mismo tiempo la polémica que surge tras la aprobación de la reforma electoral en lo que a administración de tiempos de radio y televisión se refiere.

Como bien se sabe, la reforma trajo consigo varios cambios, pero el primero (medular) que hay que mencionar es el relativo a que los tiempos en los medios masivos serán administrados únicamente por el Instituto Federal Electoral. Esto trae consecuencias de todo tipo, que comentaremos a lo largo de esta presentación, tales como operativas, de viabilidad, de gasto y por supuesto de tipo político.

Otro de los cambios derivados de la reforma fue el hecho de que los partidos políticos no pueden ejercer inversión en tiempos de radio y televisión, fuera de aquellos que establece la ley y que son precisamente los controlados por el IFE. Bajo ningún tipo de presupuesto ni de donación, un partido puede hacerse publicidad en esos

* Mesa Redonda celebrada el sábado 21 de junio de 2008, en el Centro Cultural Universitario.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Directora de la Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Latina de América.

**** Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Jefa del Departamento de Capacitación para la Participación Ciudadana de la Secretaría de Política Social del Gobierno del Estado de Michoacán.

medios masivos y mucho menos, fuera del conteo que efectúa el IFE al efecto. La ley, a la letra dice: "Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión"².

1. Reforma electoral en el ámbito constitucional

Ahora bien, la reforma se constituye en dos dimensiones: por un lado la reforma constitucional a los arts. 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 y por el otro, la publicación del COFIPE en 2008. De la modificación a la Constitución, la parte que tiene relación con el tema que nos ocupa se encuentra en el extenso artículo 41 (base III) en el que se estipulan las características de administración que tendrán los tiempos en radio y televisión adjudicados al Estado. Profundizaremos en él en un momento.

También es de importancia el artículo 99 (apartado III), en donde se fijan las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dictaminar sobre "impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores" y que violen la norma constitucional o legal en la materia. Entre estas impugnaciones podría englobarse a aquellas relativas al incumplimiento en la adecuada administración de los tiempos de radio y televisión a cargo del IFE.

En el mismo nivel constitucional, afecta a nuestro tema del día de hoy, el artículo 116 fracción IV, inciso i), que determina que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otras cosas: que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a lo establecido en el 41-III-B³.



Dra. Wilma Arellano Toledo

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base III, apartado A, inciso g).

³ Inciso i) del apartado IV del literal 116 constitucional.



Finalmente, el artículo 134 hace una referencia a un tema que tiene que ver un poco menos con la administración de los tiempos de radio y televisión, pero que denota su importancia. En el párrafo octavo, indica claramente que: "La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres poderes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".

Aquí el punto que nos llevaría a la reflexión es el hecho de que la propaganda gubernamental, independientemente de que se emita en tiempos electorales o no, puede relacionarse en muchos casos y claramente con el servidor público correspondiente. Tenemos el ejemplo del anuncio del estado de México, que protagoniza una conocida actriz. Dicho anuncio no expresa nombres, pero sin duda éste puede beneficiar la imagen del gobernador Enrique Peña Nieto, con el lema "Gobierno que cumple". No olvidemos aquellos compromisos que en su campaña firmó ante notario bajo el lema: "te lo firmo, te lo cumplo". Es decir, no hace falta que el spot anuncie explícitamente su nombre, ya que está comprobado en numerosos análisis de contenido y semiológicos, que una frase como ésta puede ser asociada sin problemas a una persona por parte del espectador, que en este contexto, adquiere el carácter de votante.

110

Si tenemos en cuenta que muchos de estos servidores públicos (sean gobernadores o miembros del gabinete) pueden llegar a las candidaturas a la presidencia u otros cargos de elección popular, estaríamos hablando de que esa propaganda gubernamental en diversos momentos hace las veces de propaganda electoral (aunque no se transmita en periodo de campañas, ya que lo prohíbe la ley). Por supuesto, la misma no será contabilizada como tal.

Por otra parte, este artículo se refiere a la propaganda por cualquier medio de comunicación social, lo cual claramente incluye a Internet. La cuestión es que todos sabemos que, en la práctica, nadie controla los mensajes ni los contenidos que circulan por la red. Con nadie me refiero a ninguna autoridad mexicana, ya que en otros países esto si se hace.

Ahora bien, volviendo al tema del artículo 41 y debido a su importancia después de la reforma de 2007, nos centraremos básicamente en su contenido, el cual comentaremos en las líneas que siguen.

En primer lugar, hay que destacar el mandato del punto III de este artículo, apartado A se establece que: "El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales...".

En los incisos relativos a este apartado se fijan las reglas operativas sobre las que se tiene que llevar a cumplimiento este mandato. Sin embargo, lo más importante, hasta este momento, es el gran viraje que supone el hecho de que sólo el IFE pueda administrar y monitorear los tiempos en radio y televisión y que los partidos políticos no puedan contratar espacios por sí o por terceras personas.

Esos tiempos se constituyen por 48 minutos diarios en cada medio de comunicación, minutos que corresponden al Estado y de los cuales se dispondrá desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral. Se distribuirán en dos y hasta tres minutos en cada hora de transmisión en horario de seis a veinticuatro horas (apartado A, incisos a) y d).

La repartición tendrá una variación según la época de que se trate: tiempo habitual, precampaña o campaña electoral. También dependiendo del partido que se trate (en virtud de los votos obtenidos en la elección inmediatamente anterior a diputados federales). Una parte del tiempo será de modo igualitario y la otra, de acuerdo a esos votos. Todo ello en una fórmula 30-70.

En tiempo de campañas, por ejemplo, debe destinarse al menos el 80% de esos 48 minutos, para cumplir con el derecho de los partidos a acceder a la radio y la televisión.

En el caso de los partidos sin representación en el Congreso el tiempo asignado sólo será el 30% igualitario.

Por otra parte, es importante aclarar que fuera de tiempos electorales el IFE recibirá igualmente el 12% del tiempo destinado al Estado. De ese tiempo, el Instituto se encargará de distribuir, en forma igualitaria, el 50% entre los partidos políticos nacionales. El restante lo podrá utilizar tanto para fines propios como los de otros órganos o autoridades electorales. En este caso, las entidades a las que se refiere pueden ser federales o estatales.

Este último mandato constitucional nos lleva a un punto: que sólo en tiempos no electorales se menciona a las autoridades locales en la materia. En el caso de los tiempos del Estado que el IFE administrará no se cita en ningún momento la relación o el papel que las mismas pueden jugar en el cumplimiento de estos preceptos legales.

Finalmente, la base III, apartado A del artículo 41, prohíbe explícitamente, no sólo a los partidos políticos la contratación de espacios en radio y televisión (punto que ya habíamos mencionado antes). También se prohíbe esta acción a cualquier otra persona física o moral, si el objetivo es influir de cualquier modo en las preferencias electorales de los ciudadanos o atacar a algún partido político.

El ámbito de acción de esta regla es amplio, ya que si alguna persona se permite contratar tiempos de radio y televisión en el extranjero, no podrán ser transmitidos



en México. Aquí habría que puntualizar que lo que establece el literal constitucional sólo afectaría a la televisión abierta. De tal forma, en la televisión por suscripción o restringida sí podrían verse anuncios de este tipo (pero sólo en los canales pagados). La limitación también se establece para todos los estados de la República y el Distrito Federal.

Ahora bien, continuando con el contenido del artículo 41, pero esta vez en el apartado B de la base III, tenemos que se refiere precisamente al tema de las elecciones estatales. Será el IFE, igualmente, el encargado de administrar el tiempo del Estado en radio y televisión conforme a ciertas bases.

112



Sin embargo, esas bases parecen no estar claras del todo, a reserva de lo que indique el COFIPE al respecto. Por ejemplo, el inciso a) contiene la primera de ellas y dice: " a) Para los procesos electorales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base".

En esta regla, a nuestro parecer, hay varios cabos sueltos. Por ejemplo, cuando se refiere a jornadas comiciales coincidentes con la federal, ¿a cuáles se refiere? ¿a cualquiera que pueda celebrarse en la misma fecha? ¿sólo a las de gobernador? ¿sólo a las de Congreso local? ¿a todas? Aunque hay algunos elementos al respecto que se desprenden de la norma electoral, esto es el COFIPE, sería ideal que el propio artículo 41 determinara más claramente este aspecto.

Al mismo tiempo lo determinado en este inciso es ambiguo en tanto que fija que el tiempo asignado a cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible del apartado A. Esto es, esos 48 minutos que deben ser distribuidos en tiempos electorales, tanto en campañas como en precampañas. La crítica sería que

el artículo no establece bajo qué criterios se asignará este tiempo, ya que de esta forma deja a la libre elección del IFE el tiempo que destinará a cada estado o si dará preferencia a las candidaturas federales frente a las locales o no. En resumen, queda bastante libre la determinación de cómo se distribuirán esos minutos o ¿hemos de interpretar que la distribución se hará tomando en cuenta el partido de que se trate? Consideramos que no necesariamente puede entenderse de ese modo, debido que este apartado B del artículo 41 sólo hace referencia a los incisos a, b y c del apartado A; y no menciona el inciso e, que es el que estipula la fórmula 30-70 que ya comentamos.

Por otra parte, el apartado B continúa en los incisos b y c, determinando que para los demás procesos electorales la asignación se hará conforme a la ley y con los criterios de la norma constitucional. Si consideramos que este "conforme a la ley" se refiere al Cofipe, la cuestión queda un tanto más clara. Pero si tomamos en consideración que el artículo 116 constitucional, que ya vimos, estipula que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión; vemos que al referirse a la ley entraría en su ámbito dichas cartas fundamentales de los estados y de sus códigos electorales. Y más aún si leemos el inciso c), que se refiere a la "legislación aplicable". El punto que queremos destacar al respecto es la heterogeneidad que existe en las legislaciones de cada región de la República, lo cual se traduce en disparidad en la asignación de tiempos en esos dos medios de comunicación, con la consecuente desigualdad según el estado de que se trate. En algunos sitios, según su código electoral la distribución de tiempos para los partidos será más generosa o más restrictiva que en otros.

Para finalizar con el apartado B, en el último párrafo de éste, queda claro que si el IFE estima que el tiempo establecido no es suficiente para el cumplimiento de todos los fines que debe cumplir (electorales, acceso de los partidos a la radio y la televisión y objetivos propios), determinará lo que considere pertinente en el marco de sus facultades legales.

El apartado C de esta base III del artículo 41, se ocupa de establecer que la propaganda electoral no debe ser ni denigrante ni con contenido de calumnias hacia ninguna persona. También figura el hecho de que mientras sean tiempos de campaña dejará de transmitirse publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, desde los municipios de los estados y las delegaciones del Distrito Federal, hasta el ámbito federal. Se exceptúa de este precepto la información de los órganos electorales, la de los servicios educativos y de salud y la de estados de emergencia.

Finalmente, el apartado D de la base III, se refiere a las infracciones a todo lo establecido en este artículo, mismas que serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral y que pueden comportar incluso la cancelación de las transmisiones. Aquí lo difícil será el determinar cuándo se la infringido la ley, tal y como explicaremos en su momento.



Hasta aquí lo específico de la reforma en el plano constitucional. Haremos algunos comentarios adicionales a su pertinencia y operatividad en la última sección de esta ponencia. Por ahora, pasemos a observar el contenido de la reforma en el plano del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Reforma electoral en el ámbito de la legislación: el Cofipe

En el COFIPE es el título III el que delimita las características que tendrá el acceso de los partidos a la radio y la televisión, así como el financiamiento y otras prerrogativas para éstos, todo ello mediante las facultades que tiene el IFE al respecto.

El título desarrolla en los arts. 48 a 76, la parte referente al acceso a esos dos medios de comunicación en resumen, el capítulo I. En el análisis de este capítulo seré menos puntual que en el nivel constitucional y haré hincapié en los puntos más trascendentes de la reforma y sus implicaciones.

En primer lugar habría que puntualizar que el artículo 49, dice: "Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social".

114

Y encontramos un detalle de conceptualización, toda vez que los medios de comunicación social abarcan algunos otros, más allá de la radio y la televisión, que son los dos que la Constitución establece para el acceso de los partidos y los que el propio título del capítulo que analizamos, menciona. En los medios de comunicación social podemos incluir hoy en día a Internet, pero clásicamente se ha contemplado como uno de ellos, incluso al cine. En la era de la convergencia entre las telecomunicaciones, el audiovisual y la informática, no podemos hablar de medios de comunicación social restringidos a la radio y la televisión. Pero sabemos que esa es una de las grandes carencias para las leyes mexicanas, desde la norma constitucional hasta las legislaciones particulares. En ninguna de ellas se mencionan temas de actualidad ni siquiera se mencionan conceptos ineludibles como ciberespacio, telecomunicaciones (sólo en algunas), Internet o la propia convergencia.

En consecuencia de la reforma a la Constitución, el artículo 49 apartado 3, sostiene que ni los partidos políticos ni los candidatos, precandidatos, dirigentes o afiliados a un partido podrán contratar tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias de voto de los ciudadanos, ni para manifestarse en ningún sentido sobre ningún partido político. La infracción a este precepto conlleva las sanciones correspondientes que desarrolla el Libro Séptimo del propio COFIPE. El artículo 49 apartado 4, continúa en este sentido. Los artículos 49 apartado 5 y 49 apartado 6, continúan reafirmando la facultad única del IFE para la administración de tiempos del Estado, para su monitoreo y eventual sanción en caso de infracciones.

En el artículo 49 apartado 7, en donde se fija la fecha en que deberá reunirse el Consejo General del IFE con los concesionarios de los medios para comunicarles las pautas a seguir en los noticieros para la difusión de los acontecimientos de las campañas. La fecha es el 20 de septiembre del año anterior a que se celebren las elecciones y los acuerdos a que lleguen ambas partes tendrán que ser de conocimiento público. Seguro que ese momento será de intensa actividad política y gran polémica, ya que estamos acostumbrados a que los concesionarios no se encuentren conformes con las decisiones que toman las autoridades en la materia, como ya sucedió cuando se aprobó la reforma electoral.

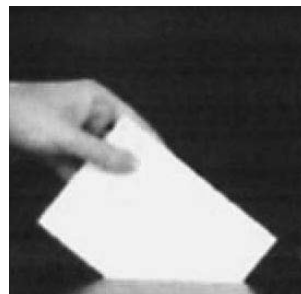
El artículo 51 del COFIPE es de interés para esta ponencia debido a que establece que las facultades que tiene asignadas en materia de radio y televisión las llevará a cabo a través de diversos órganos, entre los que se cuentan, en el apartado f): "Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales que tendrán funciones auxiliares en esta materia".

Aquí un nuevo comentario: hubiese sido interesante que el Código enumerara algunas de esas funciones auxiliares, para tener más claro a donde está orientada la colaboración entre los órganos locales y el federal.

El artículo 52 del Código establece la facultad igualmente del IFE de ordenar la suspensión de una determinada propaganda electoral por incumplimiento de las bases constitucionales y legales. La pregunta es: ¿será posible para el Consejo General del IFE, encargado a tal efecto, conocer en todos los casos o siquiera en la mayoría de los incumplimientos?

Para la cuestión estatal, es destacable el artículo 54 que otorga la posibilidad a las autoridades administrativas electorales de los estados para solicitar tiempos en radio y televisión para la consecución de sus fines. Aquí el punto es que deja a consideración del IFE la resolución de dicha petición. Ya veremos en su momento, las decisiones que va tomando el Instituto ante dichas solicitudes.

Es importante que el artículo 55 apartado 3, fija las formas de distribución de los tiempos en los medios elegidos, en cuanto a los horarios se refiere. En aquellos de mayor audiencia, los minutos de transmisión serán tres, mientras que en los de menor audiencia serán de dos.





El artículo 56 es relativo a la fórmula 30-70 en la asignación de tiempos en radio y televisión, ahora en cuanto a cada partido político, excepto para las organizaciones políticas sin representación en el Congreso y las de nuevo registro, que sólo participarán del 30%.

En cuanto al tiempo en radio y televisión que se dará a los partidos antes de las precampañas, éste será de 18 minutos en conjunto, cada día y en cada emisora de ambos medios.

La duda planteada anteriormente sobre la asignación de tiempos en campañas concurrentes, esto es, la federal con las locales, se resuelve con lo dispuesto por el artículo 57 apartado 4, en donde se establece que serán los partidos los que decidirán libremente para cual campaña prefieren los tiempos que les asigne el IFE. Suponemos que en este caso, la petición se hará a través de los institutos electorales de los estados, ya que el literal no lo establece.

116

Muy interesante, por otra parte, es la especificación relativa al tiempo que el IFE (por cualquier razón) no utilice (art. 58 apartado 5). Las estaciones de radio y televisión tienen prohibido comercializarlo, aún cuando sea tiempo restante del Instituto.

Un aspecto técnico y que se enlaza con la cuestión operativa que ya comentaremos con más detalle, es el que especifica el artículo 62.4. En éste se determina lo que se considera como cobertura de la siguiente manera: "Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica donde la señal de dichos medios sea vista o escuchada".

El problema que surge con dicha definición es que la cobertura, entendida en este sentido, puede llegar a ser variable. Hay localidades pequeñas, e incluso no tanto, en donde a veces se obtiene una buena señal de un canal determinado y otras de uno distinto. Esto puede

traer problemas de impacto de la propaganda electoral y sobre todo en el objetivo de equidad y correcta administración de los tiempos en radio y televisión. Si tomamos en consideración que cada canal debe transmitir ciertos minutos, con el objetivo de que el ciudadano tenga información en todos los horarios, ¿qué sucede cuando la señal es cambiante? ¿y en aquellos casos en los que hay repetidoras, que las hay en muchos pueblos y localidades, y los minutos aparecerán en horarios distintos a los estipulados por el Código?

Se supone que este problema debería resolverse con la actuación del Comité de Radio y Televisión del IFE que deberá elaborar un catálogo de regiones y las correspondientes coberturas (art. 62 apartado 5) Sin embargo, seguimos creyendo que técnicamente las cosas no serán tan puntuales ni fáciles de determinar. Además, ¿tendrá dicho Comité la infraestructura necesaria para realizar dicho mapeo? ¿O deberá apoyarse en otras instituciones, públicas o privadas para cumplir con el mandato que le hace la ley?

117

En virtud de lo que indica el siguiente apartado del mismo artículo, con dicho catálogo, el IFE determinará cuáles son las estaciones que participarán en la difusión de las campañas locales. Y otra vez, la pregunta es ¿bajo qué criterios se hará dicha clasificación? Se corre un altísimo riesgo de polémicas políticas, ya que algunas organizaciones partidistas pueden argumentar falta de igualdad e imparcialidad en la designación de las emisoras, argumentando motivos políticos e ideológicos.



Por su parte, el literal 64 hace referencia a los tiempos de radio y televisión que pueden ser asignados a las campañas y precampañas locales y estatales (lo que se extiende en el art. 65), en aquellos casos en los que no se celebren en la misma fecha que las federales. Esta era una omisión que sí señalamos que tiene la Constitución, que en todo caso, debería haberlo estipulado.



El artículo 56 es relativo a la fórmula 30-70 en la asignación de tiempos en radio y televisión, ahora en cuanto a cada partido político, excepto para las organizaciones políticas sin representación en el Congreso y las de nuevo registro, que sólo participarán del 30%.

En cuanto al tiempo en radio y televisión que se dará a los partidos antes de las precampañas, éste será de 18 minutos en conjunto, cada día y en cada emisora de ambos medios.

La duda planteada anteriormente sobre la asignación de tiempos en campañas concurrentes, esto es, la federal con las locales, se resuelve con lo dispuesto por el artículo 57 apartado 4, en donde se establece que serán los partidos los que decidirán libremente para cual campaña prefieren los tiempos que les asigne el IFE. Suponemos que en este caso, la petición se hará a través de los institutos electorales de los estados, ya que el literal no lo establece.

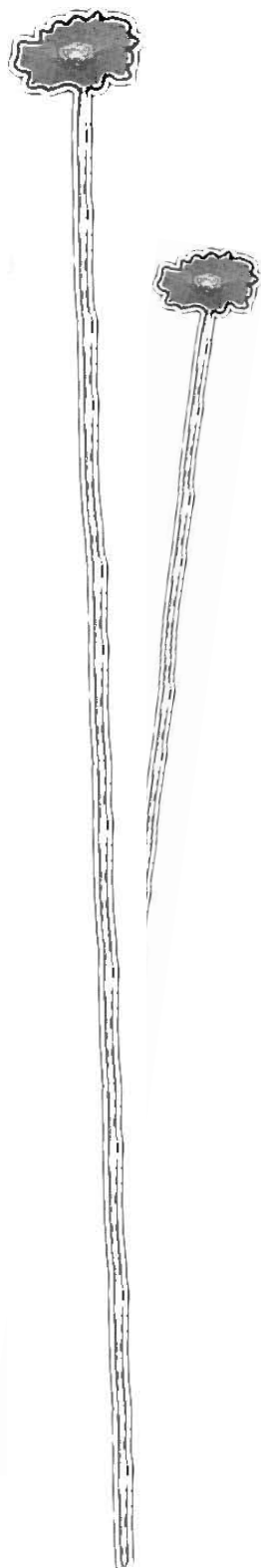
Muy interesante, por otra parte, es la especificación relativa al tiempo que el IFE (por cualquier razón) no utilice (art. 58 apartado 5). Las estaciones de radio y televisión tienen prohibido comercializarlo, aún cuando sea tiempo restante del Instituto.

118

Un aspecto técnico y que se enlaza con la cuestión operativa que ya comentaremos con más detalle, es el que especifica el artículo 62.4. En éste se determina lo que se considera como cobertura de la siguiente manera: "Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica donde la señal de dichos medios sea vista o escuchada".

El problema que surge con dicha definición es que la cobertura, entendida en este sentido, puede llegar a ser variable. Hay localidades pequeñas, e incluso no tanto, en donde a veces se obtiene una buena señal de un canal determinado y otras de uno distinto. Esto puede traer problemas de impacto de la propaganda electoral y sobre todo en el objetivo de equidad y correcta administración de los tiempos en radio y televisión. Si tomamos en consideración que cada canal debe transmitir ciertos minutos, con el objetivo de que el ciudadano tenga información en todos los horarios, ¿qué sucede cuando la señal es cambiante? ¿y en aquellos casos en los que hay repetidoras, que las hay en muchos pueblos y localidades, y los minutos aparecerán en horarios distintos a los estipulados por el Código?

Se supone que este problema debería resolverse con la actuación del Comité de Radio y Televisión del IFE que deberá elaborar un catálogo de regiones y las correspondientes coberturas (art. 62 apartado 5) Sin embargo, seguimos creyendo que técnicamente las cosas no serán tan puntuales ni fáciles de determinar. Además, ¿tendrá dicho Comité la infraestructura necesaria para realizar dicho mapeo? ¿O deberá apoyarse en otras instituciones, públicas o privadas para cumplir con el mandato que le hace la ley?



En virtud de lo que indica el siguiente apartado del mismo artículo, con dicho catálogo, el IFE determinará cuáles son las estaciones que participarán en la difusión de las campañas locales. Y otra vez, la pregunta es ¿bajo qué criterios se hará dicha clasificación? Se corre un altísimo riesgo de polémicas políticas, ya que algunas organizaciones partidistas pueden argumentar falta de igualdad e imparcialidad en la designación de las emisoras, argumentando motivos políticos e ideológicos.

Por su parte, el literal 64 hace referencia a los tiempos de radio y televisión que pueden ser asignados a las campañas y precampañas locales y estatales (lo que se extiende en el art. 65), en aquellos casos en los que no se celebren en la misma fecha que las federales. Esta era una omisión que sí señalamos que tiene la Constitución, que en todo caso, debería haberlo estipulado.

Digno de mención es el artículo 66 que deja clara la función específica que tienen que cumplir los institutos electorales estatales, en la asignación por parte del IFE de 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de la entidad de que se trate. En caso de que dicho tiempo sea insuficiente, lo cual no está definido cómo se determinará, el IFE puede utilizar tiempos propios del Estado para compensar tal carencia.

Al igual que en un artículo 58, las emisoras de radio y televisión tienen prohibido comercializar cualquier tiempo restante del que el IFE por sí mismo o a través de las autoridades electorales locales, no haya utilizado. Al finalizar el párrafo del 66, se dice que esto también será aplicable "en lo conducente" a los permisionarios.

Sin embargo, al parecer el COFIPE no tiene conocimiento de lo establecido por la Ley Federal de Radio y Televisión que indica las diferencias entre una concesión y un permiso, las cuales radican precisamente en la imposibilidad los permisionarios para comercializar sus espacios. Aquí encontraríamos una irracionalidad



pragmática del Código con respecto a la ley. Esta frase sobre los permisionarios se repite en el artículo 68 del mismo COFIPE.

Una distinción que cabría realizar es la siguiente, que se encuentra relacionada con el artículo 69. En éste se especifica claramente que los gastos de producción de los anuncios para ser transmitidos por radio y televisión corren por cuenta de los partidos políticos. Es decir, la prohibición para ellos radica en la contratación de tiempos en esos dos medios, pero no en la realización de sus propios mensajes proselitistas. Una cuestión que de cualquier forma es conveniente a las organizaciones políticas, si tomamos en consideración la cuestión del contenido y los recursos de producción que cada uno pueda tener, que pueden ser muy distintos de un partido a otro. Y también consideremos los personajes famosos que pueden colaborar en los mensajes, según el partido de que se trate, lo cual puede generar votos.

El artículo 70 del COFIPE, por otro lado, sienta las bases de realización, fechas y transmisión en vivo de dos debates entre los candidatos a la presidencia de la República. El primero debe tener lugar en la primera semana de mayo del año electoral y el segundo, como muy tarde, en la segunda semana de junio. Durante la transmisión de los debates, las emisoras pueden suspender la emisión de los mensajes correspondientes al tiempo del Estado que es administrado por el IFE y que fue asignado a los partidos políticos en sus campañas.

120

Aquí la cuestión es que los debates deberán transmitirse en los medios concesionados, los permisionados e incluso en la televisión restringida. Es el primer artículo que ordena el cumplimiento de un punto en los medios de televisión por pago.

Ahora bien, el artículo 72 hace referencia al tiempo que el IFE utilizará para sus propios fines y los de las instituciones electorales locales, mismo que no deberá confundirse con el de las prerrogativas de los partidos políticos y cuya administración será determinada en forma trimestral, tomando en cuenta los procesos electorales de las entidades federativas.

El artículo 74 apartado 1, para evitar confusiones, indica que el tiempo no es acumulable, no se puede transferir entre entidades federativas ni entre emisoras de radio y televisión.

Una especificación más que hace el Código es el relativo a las señales radiodifundidas que se incluyan en la televisión restringida (art. 75 apartado 1), las cuales deben prestar observancia a todos los preceptos constitucionales y legales en materia de mensajes en los tiempos de radio y televisión. ¿Qué quiere decir concretamente esto? Que aquellos canales de televisión abierta, que se emitan a través del espectro radioeléctrico que es propiedad de la Nación, pero que están en los menús de los servicios de cable o de satélite, no deben incumplir por ello la normativa de esta reforma electoral.

Reiteradamente se ha mencionado el Comité de Radio y Televisión del IFE, que tiene funciones muy claras en cuanto a la administración de tiempos en estos dos medios a cargo del Instituto. Es el artículo 76, el que incluye todo lo relativo a su creación, características y funcionamiento. De ello, destaquemos solamente que el punto 6 de dicho artículo sostiene que el IFE contará con el presupuesto y recursos técnicos, humanos y materiales para el ejercicio de sus facultades. Ahí vemos un problema, ya que en la práctica todos esos recursos, sobre todos los técnicos y materiales, pueden ser demasiado costosos, con lo cual uno de los objetivos de la reforma electoral (el ahorro de grandes sumas de dinero) no se estaría cumpliendo. Esta cuestión resalta sobre todo si consideramos el tema que viene a continuación.

Hemos dejado para el final el comentario del artículo 74 apartado 2, ya que se enlaza con los comentarios que desarrollaremos en lo sucesivo. El mandato, dice a la letra: "Las pautas que determine el Comité (el de Radio y Televisión del Instituto) establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y la hora en que deban transmitirse; el reglamento establecerá lo conducente respecto de plazos de entrega, sustitución de materiales, y características técnicas de los mismos".

En la misma línea, está el artículo 76 apartado 7, se aclara que el Instituto contará con los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas que el Comité de Radio y Televisión presente.

En el punto siguiente, el apartado 8, del mismo artículo 76 se habla directamente de los monitoreos que el IFE ordenará realizar, cuyos resultados serán públicos utilizando el tiempo que le corresponde para sus propios fines. Sin embargo, el artículo no menciona a quien o qué entidad ordenará ese monitoreo.

¿Cuál es el problema que plantea esto? Que será muy complicado para el IFE determinar, cuándo un mensaje se transmite verdaderamente en el canal, día y horario indicados en la pauta. El tema es ése: el monitoreo.

3. Aspectos a considerar en cuanto a la administración de tiempos de radio y televisión

Siguiendo este argumento, el primer comentario que queremos realizar con respecto a la viabilidad de la reforma es precisamente el del monitoreo. Según la letra de la ley, el IFE debe asegurarse de que las pautas de radio y televisión que presente el citado Comité sean cumplidas a cabalidad.

Aunque en el propio COFIPE establece que se asegurará de contar con todos los recursos técnicos y material para tal efecto, en la práctica es sumamente complicado que se lleve a efecto como lo estipula el 41 constitucional y el capítulo del Código que hemos comentado recientemente. El Instituto, ni a la fecha, ni con miras a las próximas elecciones federales, ni siquiera para el periodo comicial de



2009, cuenta con la infraestructura y medios necesarios para efectuar el monitoreo correspondiente.

Si uno de los principales objetivos de la reforma era precisamente el ahorro en las campañas electorales, hacerse de un sistema de monitoreo realmente efectivo costaría al Instituto federal cantidades que bien pueden superar los mil 453 millones de pesos que solicitó a la Secretaría de Hacienda en abril pasado⁴, para dicho monitoreo.

De acuerdo con los planes del IFE, las 300 juntas distritales del país deberán contar con un equipo de monitoreo que contemple elementos tales como una antena, aparatos de edición y grabación, sistema de luz y de aire acondicionado, entre otras cosas. ¿Es realmente eso viable en términos reales en toda la geografía del país? La ubicación de las juntas distritales puede no ser siempre tan estratégica para captar las señales como se quisiera. Ahora bien, en cuanto a recursos humanos, habría que considerar la necesidad de incrementar los mismos en las juntas de distrito, además de la consecuente capacitación. Todo ello supone gastos que el IFE no ha manifestado tener contemplados.

Ahora bien, con el hecho de proveer a las juntas de distrito de dicho equipo de monitoreo no finaliza su función. También hay que considerar los gastos de mantenimiento y seguimiento para todas y cada una de las elecciones futuras.

Así que el primer cuestionamiento a la reforma es la viabilidad operativa de la misma, y derivado de ello, el hecho de que el ahorro en las campañas posiblemente no sea efectivo. En todo caso, podríamos pensar en un ahorro a largo plazo, cuando ya se cuente con la infraestructura y recursos de todo tipo para que el IFE cumpla la misión que la ley le tiene asignada.

Sin embargo, consideramos que las críticas deben ir acompañadas de propuestas o sugerencias y en este caso en concreto podríamos pensar en varias alternativas. Por un lado, la descentralización de ciertas facultades del Instituto, que de hecho está prevista en la ley de alguna manera al decir que el IFE llevará a cabo sus funciones también a través de los institutos estatales. Esta descentralización quizá pueda efectuarse en cuanto a algunos aspectos del monitoreo precisamente, ya que puede ser más factible que un instituto local controle los tiempos en radio y televisión de su entidad, aunque sea sólo por el conocimiento de la región y la geografía propias. La centralización de todas las funciones en el IFE puede conllevar el riesgo de que ciertas zonas, como las rurales, las de difícil cobertura y alguna más, no entren en la contabilización que se realice en los monitoreos, incluso con el supuesto mapa de cobertura que el Comité de Radio y Televisión tiene encomendado realizar.

Una segunda posibilidad, que de hecho ya ha llevado a cabo el IFE en otros variados momentos es la de: contratar asesoría y soporte técnico y humano en agencias dedicadas a este objetivo como es el caso de IBOPE, única en México que cuenta con tecnología (al parecer de origen suizo) y software para realizar este tipo

4 "El IFE aumenta su presupuesto para monitoreo de spots" en *Boletín de la Revista Mexicana de Comunicación*, 10 de abril de 2008 (tomado de *El Universal*, pág. 10).

de monitoreos, a la par de análisis de contenido. Dicha tecnología, de alto nivel, sería de difícil acceso para el IFE si tomamos en cuenta el presupuesto asignado para ese fin.

De hecho, el IFE ya ha encargado análisis de contenido a IBOPE, otro de los puntos que debería en algún momento contemplar la ley con claridad. Los análisis de contenido y semióticos son imprescindibles si se quiere abarcar otro de los objetivos de la ley: la pluralidad y la equidad (con sus matices)⁵ en el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si a esto añadimos que la ley prohíbe que la propaganda partidista denigre o calumnie a persona o institución alguna, debemos recordar que desde el punto de vista de las teorías sociológicas y de la comunicación, este tipo de manifestaciones no siempre son detectables a simple vista.

El análisis de contenido debe realizarse igualmente con instrumentos técnicos, teóricos y sobre todo, imparciales. Esto nos demostraría si en realidad la calumnia está ausente de los mensajes de los partidos políticos, máxime en tiempos de campaña.

Otra de las razones por las cuales es posible que sea una alternativa que el IFE se apoye en institutos como el IBOPE, es que la reforma constitucional ha sido aprobada casi en el último trimestre de 2007 y el nuevo Cofipe aparece recién este 2008. El tiempo con el que el IFE cuenta para hacer frente a los procesos electorales locales de este año (como el de Nayarit) y sobre todo al proceso de 2009, es insuficiente para que el cumplimiento de la ley sea realmente adecuado. O la alternativa sería: no acatar la ley de manera cabal, lo cual no debería ser una salida para el Instituto Federal.

Un problema más, este de tipo técnico que se presenta en cuanto al monitoreo de los tiempos de radio y televisión a cargo del IFE es el relacionado con las frecuencias de dichos medios. Sabemos que técnicamente el asunto de la cobertura puede ser un problema, ya que en muchos sitios es difícil de determinar. Pero sobre todo, esto es una interrogante, por ejemplo, para aquellas poblaciones rurales en las que los partidos quieran obtener sus tiempos de radio y televisión y en ese sitio se crucen frecuencias, aparezcan señales pirata o entre en juego la actividad de las emisoras de baja potencia, permisionadas o de la televisión por satélite, sobre lo cual hemos visto que el alcance de la ley tratándose de señales restringidas, es limitado, y lo es, por la sencilla razón de que en esos medios el Estado no puede intervenir (imponiendo por ejemplo esos 48 minutos diarios) porque se trata de empresas que cuentan con infraestructura que han comprado y por ello explotan cobrando por la señal y además comercializando publicidad. No es el mismo caso de la televisión abierta, que integra medios concesionados que utilizan el espacio radioeléctrico.



5 Con matices me refiero a que, teniendo en cuenta los votos de la elección de diputados anterior, con lo que se otorga un 70% del tiempo a los partidos, la cuestión no es equitativa del todo.



iones

124

Continuando con esta lógica, pero en un plano más general, qué sucede con todos esos nuevos medios de comunicación que no han sido considerados en la reforma. Si bien, en medios restringidos no se pueden imponer esos minutos diarios, como ya he dicho, si se puede llevar a cabo algún tipo de control y sobre todo de límite en la publicidad que emitan a través de los canales de otros países, pero que se transmite por canales de pago en territorio mexicano.

Dicho control también puede pensarse, aunque quizá más a futuro, para la televisión vía Internet, que hasta ahora no cuenta con ningún tipo de control, pero que puede convertirse en un medio de alto impacto en tiempos electorales. El PRI, por ejemplo, ya ha anunciado que hará proselitismo vía web⁶. Aunque en el caso mexicano los índices de acceso a Internet no son aún de los más altos del mundo, las tasas de penetración de este medio y de los medios que se insertan en su seno, es decir, televisión vía web, radio vía web, prensa digital, etc; cada vez es mayor. Y lo será más en el futuro cercano.

En el caso del PRI, por ejemplo, tendrá cuatro canales que se transmitirán por la red. Si tomamos en cuenta que no sólo los cibernautas que tengan una conexión en México podrán acceder a dicha propaganda, sino también los mexicanos que se encuentren en cualquier país del orbe, la situación se vuelve más interesante. Además, el formato con el que implementarán dicha televisión, en correspondencia con los nuevos medios, la convergencia mediática y los contenidos personalizados, es interactivo. Los usuarios podrán enviar colaboraciones o formular cuestionarios en vídeo.

La nota periodística que informa sobre este proyecto priísta, estima que el partido quiere llevar a cabo una estrategia similar a la del presidente de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, de quien se asegura obtuvo una buena parte del triunfo gracias al apoyo vía Internet.

⁶ Pacheco, Roberto José. "PRI hará proselitismo vía televisión por web" en *Excélsior*, 26 de mayo de 2008.

Por todos estos motivos, pensamos que las consideraciones legales a futuro (aunque no tan a largo plazo) de este tipo de ciberproselitismo, tendrán que ser una realidad.

Otro aspecto: habría que hacer la aclaración de que los 48 minutos de tiempos del Estado, o tiempo oficial como se le conoce, ya existen desde hace tiempo y no a posta de la reforma electoral. Se trata del tiempo que se utilizaba para los fines de los tres poderes de la Unión, pero que ahora en tiempos electorales se asignará en un porcentaje mayoritario para las campañas políticas, evitando de este modo que los partidos contraten por sí mismos espacios en esos dos medios.

Esta prohibición, según algunos argumentos para llevar a cabo la reforma electoral, obedece a la necesidad de que los candidatos se liberen de las presiones de los medios de comunicación, que pueden convertirse en chantajes o preferencias para los aliados y tarifas elevadas para los adversarios. Pero ¿en realidad se evitará que este tipo de acciones tengan lugar? Los concesionarios de los medios pueden encontrar otras formas de presionar, con lo que estarían violando la ley, atrayendo la sanción correspondiente. Pero ¿esa sanción les preocupa realmente?

Lo que sí es un hecho, es que debido al incumplimiento de los medios en la rendición de cuentas en cuanto a inversiones publicitarias (transparentes y verídicas, como debía ser), ahora no habrá negocios que realizar, ya que en los 48 minutos transmitirán los spots, sin cobrar por ello las enormes sumas a las que estaban acostumbrados.

El punto que queda a discusión en este aspecto es el relacionado a la prohibición de que otras personas físicas o morales contraten tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las intenciones de voto. Sin embargo, hay que decir que esta prohibición ya existía en el Cofipe de 1990, y sin embargo, fue violada una y otra vez en





las elecciones de 2006, según lo determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Dictamen Relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de septiembre de 2006.

Y no sólo eso: como sucede frecuentemente, no sólo en la cuestión electoral sino en todo lo que tiene que ver con infracciones en los medios masivos y las telecomunicaciones, dichas violaciones a la ley, quedaron impunes. Este riesgo ya no se correrá tras la reforma electoral, debido a que el Libro séptimo del nuevo Cofipe establece, en su artículo 341, que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a lo establecido en este Código, no sólo los partidos políticos y sus candidatos, sino también los ciudadanos y cualquier persona física o moral e, importante, los concesionarios y permisionarios de los medios, entre otros muchos.

Por supuesto, esto puede ser muy positivo, si se trata de ampliar el margen de acción de la ley, pero lo interesante es ver cuáles son las sanciones a las que se hace acreedor aquel que infrinja la ley. Mencionaremos algunas a modo de ejemplo, según lo que fija el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si el infractor es un partido político, las sanciones consistirán en amonestación pública, multa de hasta 10 mil días de salario mínimo general, dependiendo de la gravedad de la falta, reducción de hasta un 50% de financiamiento, interrupción de propaganda en radio y televisión, y, para casos graves, la cancelación del registro como partido político. La duda en estos puntos es sobre los parámetros que se utilizarán para determinar cuando una falta es leve, grave o muy grave, ya que cuando el articulado del Cofipe dice lo que está prohibido, por ejemplo, y cuando habla de su violación remite al Libro séptimo, no se establece si el violar esa prohibición es grave o no.

En cuanto a las sanciones establecidas para las personas físicas, además de la amonestación pública se mencionan multas de hasta quinientos días de salario mínimo, pero tratándose de contratación en tiempos de radio y televisión, la multa será del doble del costo comercial de dicho espacio.

Lo mismo procede si es una persona moral la que contrata el tiempo en esos dos medios, sólo que en este caso, la multa más alta se eleva a cien mil días de salario mínimo. Si, suena a mucha cantidad, pero que en algunos casos, por ejemplo, el del Consejo Coordinador Empresarial que contrató tiempos en 2006, eso puede ser un mal menor.

Finalmente, a los concesionarios de radio y televisión se les puede sancionar con amonestación pública, con multa de hasta cien mil días de salario mínimo y de cincuenta mil días para el caso de los concesionarios y permisionarios de radio, doblándose estas cantidades si el medio es reincidente en la falta cometida. Si el medio omite la transmisión de un mensaje dentro de los tiempos establecidos por el IFE, de acuerdo con la ley, además de la multa deberá transmitir inmediatamente el



spot en tiempo comercial. Y en el caso de infracciones graves, con la suspensión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta 36 horas.

Por supuesto, ante las sanciones consistentes en multas y amonestaciones públicas, quizá las personas morales y los concesionarios de radio y televisión no se sientan realmente temerosos. Sin embargo, ante la suspensión del tiempo comercializable, los medios concesionados de radio y televisión quizá tomen más precauciones. Esto, por supuesto, si en realidad se lleva a efecto la sanción a esa falta y ésta es calificada de grave.

Hasta aquí la revisión de las sanciones que establece el Libro Séptimo del Cofipe. No son las únicas, desde luego, pero hemos mencionado sólo éstas por cuestiones de tiempo y de delimitación del tema que nos ocupa.

Sólo falta agregar una última observación. El Código electoral del Estado de Michoacán deberá adecuarse a lo establecido por la norma federal, ya que a la versión actual le hace falta integrar diversas disposiciones que tendrán que ser coherentes con la reforma electoral, y algunas de las cuales hemos ido mencionando a lo largo de esta intervención.

Por mi parte es todo, agradezco a todos su atención. Muchas gracias.



SEGUNDA PARTICIPACIÓN:

la reforma electoral y la transformación de las campañas políticas en México*

Ponente: **Mtra. Lorena Zaldívar Bribiesca**

I. Nuevos tiempos históricos para el cambio de la comunicación social en México

Una vez aprobada la Ley Televisa por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el año 2006, fue sólo el Poder Judicial de la Federación que cobró conciencia del gravísimo error cometido por los dos poderes republicanos anteriores y detuvo el avance de dicha normatividad anticonstitucional a través de la rigurosa aplicación de la filosofía de la Constitución Mexicana. Así, fue el 7 de junio del 2007 cuando el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló los aspectos centrales de la Ley Televisa y colocó el mandato, de la Constitución Mexicana por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que ya la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia desde hace varias décadas.

Con ello, se puso fin a los tiempos de la Ley Televisa que pretendía reforzar los principios de la desigualdad, la concentración, la impunidad, la corrupción y el desconocimiento de los derechos comunicativos, básicos de la población demandados durante varias décadas por la sociedad civil, y se rescataron las bases jurídicas mínimas para crear los tiempos del Estado de Derecho Comunicativo al ubicarse los principios del pacto nacional concretizados en la Carta Magna por encima de los intereses particulares de los poderes fácticos informativos.

Así, a partir de los postulados jurídico filosóficos medulares de la Constitución Política Mexicana se fijaron las bases para la construcción, sin extravíos, de un proyecto republicano de comunicación de largo plazo en el país que considere la rectoría del Estado y los principios constitucionales como esencia vertebral del modelo de cultura y de información colectiva nacionales, por encima de la dinámica libertina de los intereses voraces e insaciables de los oligopolios de la difusión, que han alcanzado en el país enormes privilegios y fuertes grados de concentración y aún así no han quedado satisfechos. Con ello, quedó asentado para el futuro el marco institucional mínimo con el que se debe edificar un nuevo modelo de comunicación nacional desde el horizonte del equilibrio político, la pluralidad y la práctica del servicio

público de comunicación que permita el avance comunicativo de la sociedad en su conjunto y no sólo de los monopolios de las industrias electrónicas.

II.- La aprobación de la reforma electoral del 2007 en el congreso de la unión

Después de varias décadas de que el Estado mexicano renunció a ejercer su responsabilidad rectora y equilibradora en el terreno de la comunicación colectiva, fue hasta el año 2007 que a través del veredicto que planteó la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a la Ley Televisa que el Estado resucitó una herencia constitucional altamente reivindicadora del proyecto de comunicación nacional que generó las bases para que e crearan otras transformaciones profundas en el modelo de difusión colectivo en el país. Así, fue hasta ese período cuando el Estado mexicano reaccionó para rescatar su naturaleza de Estado Nación y reconquistó su fuerza estructuradora como poder central sobre la colectividad en el ámbito comunicativo. Para ello, realizó la Reforma Electoral con la cual formuló nuevas reglas y fijó límites constitucionales precisos a la acción de los poderes comunicativos salvajes que crearon un nuevo horizonte para la edificación de un moderno proceso de comunicación política y de algunos aspectos de la comunicación social en la República.

De esta forma, la segunda acción que realizó el poder republicano para rescatar al Estado nación comunicativo se efectuó cuando siguiendo los pronunciamientos previos que fijó la Suprema Corte de Justicia sobre la esencia del proyecto de comunicación nacional, el Poder Legislativo modificó nueve artículos de la Constitución Política Mexicana y aprobó sorpresivamente la Reforma Electoral el 12 de septiembre del 2007, en



Mtra. Lorena Zaldívar Bribiesca



el Senado de la República con 117 votos a favor y 11 en contra, y el 14 de septiembre en la Cámara de Diputados con 361 votos a favor, 30 en contra y 2 abstenciones⁸. Posteriormente, dicho acuerdo jurídico fue legitimado el 9 de octubre por 30 estados federados de la República Mexicana que la valoraron como un importante avance para la democracia mexicana⁹, excepto el gobierno de Coahuila que la rechazó por considerar que atentaba contra la libertad de expresión¹⁰.

III. Las transformaciones comunicativas con la reforma electoral

La Reforma Electoral del 2007 introdujo diversos cambios políticos generales para el proceso de la transición política nacional, pero en el terreno de la comunicación aportó, entre otros, los siguientes 17 aspectos:

1. Determinó que los partidos políticos nacionales tengan derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social¹¹.
2. La forma como se distribuirá dicho acceso, autoriza que el Instituto Federal Electoral (IFE) sea la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes.

130

7 'Aprueban por unanimidad la reforma. Periódico reforma, México, D.F. 12 de septiembre del 2007; El Senado aprueba la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F. 13 de septiembre del 2007, página 11; Aprueban reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; Va reforma pese a TV, Periódico Reforma, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; El Senado no se dobló, pasa reforma electoral, Periódico El Financiero, México, D.F. 13 de septiembre del 2007.

8 Externan en San Lázaro apoyo a reforma electoral, Periódico La Jornada, México, D.F. 13 de septiembre del 2007; Diputados prevén una aprobación "Fast track", Periódico El Universal, México, D.F.

9 Advierte Moreira su rebelión electoral, Periódico Reforma, México, D.F. 17 de septiembre del 2007; No pasará la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F. 17 de septiembre del 2007; y Elizondo Meyer, Carlos, Estados en rebelión, Periódico Reforma, México, D.F. 21 de septiembre del 2007.

Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F. 12 de Septiembre del 2007, página 3.

10 13 de septiembre del 2007; Sin cambios avanza en San Lázaro la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F. 14 de septiembre del 2007; Aprueba la Cámara de Diputados reforma electoral: 408 votos a favor; Periódico Crónica, México, D.F. 15 de septiembre del 2007, página 5; Avalan diputados la reforma electoral, Periódico La Jornada, México, D.F. 15 de septiembre del 2007, página 5.

Llevar a estados disputa por spots, Periódico Reforma, 15 de septiembre del 2007; Oaxaca aprueba reforma política, Periódico El Universal, México, D.F. 20 de septiembre del 2007; Aprueba Edomex reforma electoral, Periódico Reforma, 21 de septiembre del 2007; Aprueban la Minuta en Colima, Periódico Reforma, México, D.F. 29 de septiembre del 2007; Querétaro aprueba la Minuta, Periódico El Financiero, México, D.F. 4 de octubre del 2007; Concretan estados reforma electoral, Periódico Reforma, México, D.F. 28 de septiembre del 2007.

11 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sala de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F. 12 de Septiembre del 2007, página 3.

3. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión¹².
4. Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.
5. A lo largo de las campañas electorales deberá destinarse al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible para cubrir el derecho de los partidos políticos a difundir sus mensajes.
6. Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas¹³.
7. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a los siguientes criterios:
 - A. El treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restan de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.
 - B. A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario¹⁴.
8. Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Del total asignado, el Instituto otorgará el tiempo con los siguientes directrices:
 - A. Distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.
 - B. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones se harán en el horario que determine el Instituto.

12 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F., 12 de Septiembre del 2007, pagina 4.

13 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, DF, 12 de Septiembre del 2007, pagina 5.

14 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, DF, 12 de Septiembre del 2007, pagina 6.



- C. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido política), cuando así se justifique¹⁵.
9. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. En este sentido, ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.
10. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a los siguientes lineamientos y lo que determine la ley:
- A. Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible.
- B. Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional.
- C. La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados y lo que determine la legislación aplicable¹⁶.
11. Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.
12. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
13. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales,

15 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F., 12 de Septiembre del 2007, pagina 6.

16 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F., 12 de Septiembre del 2007, pagina 7.

las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia"¹⁷.

De esta forma, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

14. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley¹⁸.
15. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley¹⁹.
16. La duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para La elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales²⁰.
17. Las disposiciones contenidas en esta ley deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

¹⁷ Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sala.

¹⁸ Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F. 12 de Septiembre del 2007, pagina 7.

¹⁹ 13 Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sala de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F. 12 de Septiembre del 2007, pagina 8.

²⁰ Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, 1-1. Congreso de la Unión, México, DF, 12 de Septiembre del 2007, pagina 9.



IV. Las ganancias sociales

Con la aprobación de la Reforma Electoral del 2007 la sociedad mexicana alcanzó, entre otros, los siguientes 9 beneficios generales en el ámbito comunicativo:

1. Se creó un nuevo modelo de comunicación político que expulsó a los intereses fácticos mediáticos de los procesos electorales. De esta forma, las dinámicas electorales se liberaron del “dinero oculto” y de la presión que imponían los monopolios mediáticos de la información masiva a la clase política. Con dicta la acción los partidos dejaron de “vender su alma al diablo”, con tal de conseguir recursos para financiar campañas, quedaron necesitados. De acudir a tocar las puertas traseras de las empresas de información electrónicas para realizar sus campañas²¹.
2. Se redujeron las campañas presidenciales de 186 días a sólo 90 días (50 %) con lo cual se logró un ahorro para el erario de más de 3,000 millones de pesos que representaban el oneroso costo de las campañas políticas en etapas de sucesión presidencial²². Hay que recordar que hasta antes de la instauración de la Reforma Electoral, las campañas políticas en México eran las más caras del mundo.
3. Ni partidos, ni terceras personas podrán contratar propaganda en radio y televisión.
4. Se dispuso de los tiempos de Estado (Tiempos Oficiales) para la difusión de la propaganda de los partidos.
5. El Instituto Federal Electoral (IFE) distribuirá los tiempos oficiales entre los partidos.
6. Se prohibió la “campaña negra” o los recursos para denigrar al adversario.
7. Se impidió la propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
8. El IFE ordenará la inmediata cancelación de las transmisiones de radio y televisión, en el supuesto que violen las leyes electorales.
9. Se elevó a rango constitucional el Derecho de Réplica a favor de los ciudadanos.

21 '5E1 Senado aprueba la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F., 13 de septiembre del 2007, página 11.

22 Senado aprueba la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F., 13 de septiembre del 2007, página 11.

V. La reacción política del poder mediático

Ante la modificación de las viejas reglas para generar la comunicación política en México por parte del Poder Legislativo, los concesionarios de los medios electrónicos se sintieron amenazados de perder los grandes negocios que realizaban desde hace décadas. a partir de la manipulación de las campañas electorales y se organizaron corporativamente a través de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) para desatar una brutal campaña mediática para desprestigiar al Congreso de la Unión y presionar al Estado para intentar anular la aprobación y el impacto de la Reforma Electoral.

Así, instalaron a través de su programación una campaña de fuerte desprestigio y combate ideológico contra el Senado de la República en la primera semana del mes de septiembre del 2007 con la cuál presentaron al Poder Legislativo como una instancia pública autoritaria, fascista, caprichosa, unilateral, cerrada, sorda, etc. que optó por un régimen jurídico de comunicación fascista. enemigo de la Libertad de Expresión y del Derecho a la Información, sin que hubiera considerado los intereses y las necesidades de los concesionarios de la radio y la. Televisión.

Frente a esta campaña de desprestigio, la mayoría de la clase política se aglutinó para defenderse de la reacción del poder mediático y estableció una alianza coyuntural para aprobar la Reforma Electoral, señalando que los propietarios de los medios comerciales "podrían doblar a más de un político a través de sus campañas, pero nunca lograrían quebrar al Estado²³. Así, dicha estrategia de manipulación informativa de los monopolios de las industrias electrónicas no tuvo éxito por la firmeza que adoptó el Congreso de a Unión al aceptar conjuntamente la mayoría de los partidos políticos poner límites a las facultades extra constitucionales que habían alcanzado los poderes fácticos mediáticos en las etapas electorales y en otras fases del ciclo social;

VI. Los vacíos de la nueva normatividad

La transformación a la Ley Electoral y del Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) siguiendo el espíritu de democrático de renovación de la Reforma Política del 2007-2008 reguló la vieja relación desigual existente entre partidos políticos y medios de información masivos, especialmente electrónicos, en períodos electorales. Mediante ello, aparentemente se redujo de manera parcial la fuerte presión que ejercían los monopolios mediáticos sobre los candidatos de los partidos políticos, particularmente en las etapas electorales, para subordinarlos a los intereses de los grandes monopolios de la comunicación y pactar con ellos su respaldo a cambio de recibir futuros beneficios económicos, políticos, jurídicos y culturales, una vez que los candidatos apoyados alcanzaran el poder.

23 El Senado aprueba la reforma electoral, Periódico El Universal, México, DF, 13 de septiembre del 2007, página 11.



136

Con ello se evitó parcialmente que el dinero de los grandes monopolios u organismos de presión social, cada vez más, continuaran pervirtiendo a la política, permitir que este definiera qué sujetos y qué contenidos podían participar y cuáles no en los espacios de los medios de difusión colectivos para intentar persuadir a la población con sus programas partidistas y ganar o perder con ello las contiendas electorales.

Sin embargo, no obstante los relevantes avances normativos que introdujo la Reforma Electoral en el terreno de la comunicación política en México, esta quedó con diversos vacíos o deficiencias jurídicas que la colocan en una importante situación de vulnerabilidad regulatoria para poner firmemente bajo el orden constitucional a los poderes fácticos mediáticos y equilibrar eficientemente estos procesos.

VII. El futuro boicot a la nueva normatividad electoral

Después de la aprobación de la Reforma Electoral por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo las industrias culturales mexicanas, particularmente los monopolios de la comunicación electrónica, ya no pudieron controlar y explotar económica y políticamente las fases de contiendas políticas como mega negocios privados, pues ahora el Instituto Federal Electoral (IFE) es el único organismo autorizado por la ley para determinar como pueden utilizarse los tiempos en los medios de difusión, como deben ser las dinámicas informativas y cómo deben ser los contenidos publicitarios de las campañas propagandísticas. Ante tal restricción jurídica las empresas de comunicación masiva quedaron limitadas y entraron en una significativa crisis financiera de sus empresas mediáticas pues redujeron sustantivamente sus ingresos al ya no poder manipular más dichos procesos sucesorios para venderlos políticamente.

Frente a esta nueva realidad, aprovechando los vacíos regulatorios que dejó sin normar la nueva Reforma Electoral los grandes concesionarios de la radiodifusión implementarán astutas vías propagandísticas alternas para rebasar la reciente normatividad electoral, reconquistar sus tradicionales business electrónicos y rescatar las jugosas ganancias económicas que anteriormente dejaba esta actividad. La estructura de dicha estrategia se basará en presentar diversas modalidades de propaganda política encubierta como si fuera información casual, hogareña, cotidiana, suelta, frívola, informal, etc. de los candidatos oficiales y de sus programas de gobierno y no enmarcándola dentro del formato del spot político que si están acotados por la nueva normatividad sobre los comicios. Así, se recurrirá a las otras versiones de la información masiva no regulada por la Reforma Electoral para crear un nuevo frente propagandístico que no prohibió, ni previó la moderna legislación electoral y no medirá, ni contabilizará, ni registrará el programa de monitoreo del IFE.

Algunas de las modalidades con las que los grandes concesionarios de la radiodifusión y otros actores políticos podrán burlar las nuevas reglas jurídicas que fijó la Reforma Electoral para producir la comunicación política en el país, serán las siguientes 2 estrategias informativas:

1. Siendo que la Reforma Electoral sólo reguló la participación de los partidos y de los candidatos en los medios de difusión colectivos, vía la forma de spots políticos, y no normó otras vías de hacerse presentes masivamente, ahora estos actores políticos podrán participar como invitados en los noticiarios, los espacios de la farándula, las reuniones deportivas, los programas de opinión, las series cómicas, las presentaciones como artistas, etc. de los principales programas de los canales electrónicos, para difundir su imagen, su carisma y sus ideas electorales, sin que sean impedidos por la ley.

Así, se incluirá en el guión de las telenovelas, los programas de "chismes", de espacios domésticos, los informativos, etc. la presencia, directa o indirecta, del nombre o de la imagen de los candidatos, las fracciones políticas, los personajes públicos, los gobernadores, los hechos de gobierno, las ideologías, etc. que se deseen promover en cada coyuntura electoral. Con ello, dichos espacios mediáticos subirán mucho de precio y se venderán cobrando, abierta o veladamente, fuertes sumas económicas por participar en ellos. Mediante esto, los monopolios mediáticos establecerán una nueva forma para realizar publicidad o propaganda política, continuar con el negocio electoral y obtener importantes ingresos "lícitos" que no prevé la moderna ley electoral.



2. Mediante el uso de las "gacetillas", entendidas como aquellas informaciones precisas que se difunden a través de los boletines que preparan las oficinas de prensa de los organismos de gobierno o de las empresa, se podrá instrumentar a través de los medios de difusión, otra forma de propaganda política velada al hacer pasar como comunicación "neutral", "oportuna""diaria", "casual" y "objetiva" la narración de sucesos, comentarios, intereses o calificaciones vinculadas con el desempeño de determinados candidatos, partidos políticos o programas de gobierno en las coyunturas electorales.

Mediante el uso de las "gacetillas", entendidas como aquellas informaciones precisas que se difunden a través de los boletines que preparan las oficinas de prensa de los organismos de gobierno o de las empresa, se podrá instrumentar a través de los medios de difusión, otra forma de propaganda política velada al hacer pasar como comunicación "neutral", "oportuna""diaria", "casual" y "objetiva" la narración de sucesos, comentarios, intereses o calificaciones vinculadas con el desempeño de determinados candidatos, partidos políticos o programas de gobierno en las coyunturas electorales.

VIII. Las repercusiones político sociales

Con la aplicación de este nuevo frente propagandístico paralelo no previsto por la cobertura jurídica de la nueva Reforma Electoral se derivarán, entre otras, las siguientes 7 consecuencias globales para los procesos de sucesión política y para estabilidad de la sociedad en general:

1. Con los cambios comunicativos que introdujo la Reforma Electoral se consagrará jurídicamente el triunfo de la telepolítica sobre la verdadera acción de a política directa de los partidos para conquistar la voluntad de los electores. Esto significa, que la escuela que seguirán todos los partidos políticos nacionales para vincularse con sus representados en etapas electorales será el de la telepolítica caracterizada como el fenómeno mediático que busca establecer el contacto de los partidos con los auditorios y propiciar el cambio social, basado en estrategias de marketing político; y no en la verdadera ejecución de la política concreta que es la discusión de los grandes problemas nacionales y de la búsqueda respectiva de soluciones para los mismos.
2. El poder de los grandes concesionarios de los medios electrónicos volverá a posicionarse en el espacio público mediático como una fuerza central muy poderosa para influir o hasta definir los procesos electorales nacionales al contar con una amplia franja de su programación que podrá utilizar como instrumento persuasivo para darle la ventaja o la desventaja a los candidatos que decida.

3. Aunque no con la fuerza brutal que habían conquistado en el pasado el poder mediático volverá a tener recursos ideológicos para presionar eficazmente a la clase política y al gobierno en las fases electorales, pues aunque el IFE distribuya equitativamente los espacios y las formas de participación de los partidos en los Tiempos de Difusión de Estado en radio y televisión, los grandes consorcios electrónicos contarán con su programación informal alternativa para desequilibrar la proporcionalidad racional que aporta la Reforma Electoral y apoyar desapercibidamente al candidato o partido que más beneficios económicos y políticos pacten con ellos para el futuro.
4. Una vez más los consorcios mediáticos convertirán los procesos electorales en grandísimos negocios que aportarán fuertes ganancias que no estarán limitadas por la normatividad de la moderna Reforma Electoral.
5. Con estos mecanismos de propaganda paralela se burlará la iniciativa de Regulación del Gasto de Publicidad Gubernamental aprobada por el Congreso de la Unión, pues de igual forma las industrias electrónicas colectivas podrán emplear los recursos extras de su programación para apoyar mañosa, abierta o subrepticamente los logros del gobierno en turno con el fin de apoyar la promoción de su candidato electoral favorito.
6. Con la nueva Reforma todos los partidos políticos tendrán en las fases electorales un enorme porcentaje igualitario de tiempo propagandístico para participar en el espacio mediático público, a través del aprovechamiento de los Tiempos Oficiales para difundir sus propuestas y estrategias partidistas. Esta realidad de exceso comunicativo puede provocar un efecto bumerang para los partidos políticos que consistirá que el exceso de información partidista en la programación de los medios de difusión en lugar de atraer y persuadir a los votantes, debilite el interés de los mismos al saturar la atención de los espectadores con una lluvia incesante de múltiples mensajes partidarios, hasta llegar al extremo de provocar que la población neutralice o aborrezca la información electoral y la fórmula política que propaga la clase gobernante. Con ello, se agudizará el problema de representación social de los partidos y se agravará la crisis de por sí ya muy acentuada de la política en México a principios del siglo XXI.
7. Dicha intervención mediática será sumamente delicada, pues introducirá elementos externos viciosos que atentarán contra los principios de limpieza, igualdad, ética, transparencia y equilibrio que pretende establecer el IFE para realizar elecciones legítimas que creen la paz social. Así, esta acción de los monopolios de la comunicación masiva inoculará los procesos electorales con elementos propagandísticos sucios, tramposos, mañosos, etc. que empañarán la pulcritud de los mismos y podrán ser argumentos suficientes para que cualquier grupo político perdedor declare con razón la invalidez de estos por falta de neutralidad.



Estas situaciones podrán llevar a colocar como ilegítimos los procesos de sucesión gubernamental, creando un vacío político sumamente grave entre el antiguo sistema político que concluye su mandato y el nuevo que intenta posicionarse de manera pacífica generando un delicadísimo ambiente de inestabilidad y caos que puede desembocar en la violencia social. Dicha realidad comprueba que la voracidad mediática no tiene límite, pues esta dispuesta a provocar el colapso social, si este se convierte en negocio muy rentable.

IX. ¿Qué hacer?

Ante esta atmósfera de posible inestabilidad futura del sistema electoral y de gobernabilidad nacional, es necesario realizar, ente otras, las siguientes 3 acciones:

1. Es indispensable dotar al IFE de todos los recursos económicos, jurídicos y materiales necesarios para que pueda realizar lo más exhaustivamente el monitoreo cuantitativo y cualitativo de los mensajes propagandísticos que transmitirán los partidos políticos y otros sectores por los medios de comunicación, especialmente electrónicos, durante los períodos electorales, pues con dicha infraestructura supervisará el riguroso cumplimiento de la ley por todos los actores sociales que participarán en tales procesos.
2. Con apoyo de las escuelas de comunicación y de la sociedad civil, se requiere establecer Observatorios Ciudadanos que colaboren a realizar monitoreos paralelos, especialmente de carácter cualitativo, que complementen los registros del IFE sobre el cumplimiento de todos los actores políticos con el Código Federal de Procedimientos Electorales "COFIPE).
3. Frente al futuro clima de saturación de la atención de la población en los períodos electorales por el exceso de información política difundida por los medios de información colectivos, ahora más que nunca, es necesario que la propaganda política de los partidos y del gobierno se elabore con el mayor nivel de profesionalismo y competitividad comunicativa para evitar que el auditorio rechace el enorme torrente abrumador de mensajes políticos que recibirán en dichos momentos electorales. De no trabajarse en este sentido profesional los partidos políticos cavarán su propia tumba en las etapas de lucha por la sucesión de poderes, pues la población aborrecerá crecientemente a la telepolítica vacía, gris, burocrática, demagoga y aburrida, que es la practica ideológica con la que ha funcionado la clase política en el pasado para intentar conectarse con los diversos grupos sociales para conseguir su voto.

X. Hacia un nuevo futuro comunicativo

Ante esta atmósfera de posible inestabilidad futura del sistema electoral y de gobernabilidad nacional, es necesario realizar, ente otras, las siguientes 3 acciones:

Con las nuevas modificaciones constitucionales efectuadas por el Congreso de la Unión en materia electoral los partidos políticos cuentan con instrumentos defensivos muy valioso para evitar que los poderes fácticos comunicativos deformen los procesos electorales al subordinar a los candidatos a sus caprichos oligopólicos e intereses económicos. Ahora, le corresponde demostrar históricamente a la clase política mexicana que esa libertad y autonomía que han recobrado será aprovechada para resolver las grandes necesidades de desarrollo urgente que enfrenta la sociedad mexicana, especialmente en el terreno comunicativo, y simplemente no para blindarse cómo instituciones políticas para ser más corruptas, unilaterales, prepotentes, insensibles e irresponsables ante la ciudadanía como lo han hecho en el pasado.

Es por ello, que al principio del nuevo siglo, la sociedad mexicana y los Poderes Públicos de la República, especialmente el Congreso de la Unión, hoy cuentan con las herramientas políticas que les permite decidir ante la disyuntiva histórica si aceptan caminar en los próximos años hacia un proyecto de sociedad regido por la cabeza mediática despótico autoritaria de los oligopolios comunicativos privados que se han formado en nuestro país o aceptan avanzar hacia un proyecto de sociedad dirigido por el cerebro de un moderno Estado Nación Ciudadano para la sobrevivencia colectiva, reformado por la creación de un nuevo consenso y pacto nacional jurídico de equilibrio comunicativo entre medios, Estado y sociedad.

141

X. Documentación consultada

LIBROS, REVISTAS Y DOCUMENTOS

- Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41,85, 99,108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Salón de Sesiones, Cámara de Senadores, H. Congreso de la Unión, México, D.F. 12 de Septiembre del 2007.



HEMEROGRAFÍA

- Advierte Moreira su rebelión electoral, Periódico Reforma, México, D.F, 17 de septiembre del 2007.
- Aprueba Edomex reforma electoral, Periódico Reforma, 21 de septiembre del 2007.
- Aprueba la Cámara de Diputados reforma electoral: 408 votos a favor Periódico Crónica, México, D.F, 15 de septiembre del 2007.
- Aprueban la Minuta en Colima, Periódico Reforma, México, D.F, 29 de septiembre del 2007.
- Aprueban por unanimidad la reforma, Periódico reforma, México, D.F, 12 de septiembre del 2007.
- Aprueban reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F, 13 de septiembre del 2007.
- Avalan diputados la reforma electoral, Periódico La Jornada, México, D.F, 15 de septiembre del 2007.
- Concretan estados reforma electoral, Periódico Reforma, México, D.F, 28 de septiembre del 2007.
- Diputados prevén una aprobación "Fast track", Periódico El Universal, México, D.F, 13 de septiembre del 2007.
- El Senado aprueba la reforma electoral Periódico El Universal, México, D.F, 13 de septiembre del 2007.
- El Senado no se dobló, pasa reforma electoral, Periódico El Financiero, México, DF, 13 de septiembre del 2007.
- Elizondo Meyer, Carlos, Estados en rebelión, Periódico Reforma, México, D.F, 21 de septiembre del 2007.
- Externan en San Lázaro apoyo a reforma electoral, Periódico La Jornada, México, D.F, 13 de septiembre del 2007.
- Llevan a estados disputa por spots, Periódico Reforma, 15 de septiembre del 2007.
- No pasará la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F, 17 de septiembre del 2007.
- Oaxaca aprueba reforma política, Periódico El Universal, México, D.F, 20 de septiembre del 2007.
- Querétaro aprueba la Minuta, Periódico El Financiero, México, D.F, 4 de octubre del 2007.
- Sin cambios avanza en San Lázaro la reforma electoral, Periódico El Universal, México, D.F, 14 de Septiembre del 2007.
- Va reforma pese a TV, Periódico Reforma, México, D.F, 13 de septiembre del 2007.





¿límites a la libertad de expresión en materia electoral?*

3 de julio de 2008

Ponente: Mtro. Armando Alfonso Jiménez**

Ponente: Lic. Antonio Rivera Casas***

Moderador: Mtro. Álvaro Estrada Maldonado****

PRIMERA PARTICIPACIÓN:

Mtro. Armando Alfonso Jiménez

I. Preámbulo

144

Cuando se abordan temas controvertidos es muy común presenciar el antagonismo entre dos supuestas y contrarias soluciones.

Sin embargo, son pocas las ocasiones en que se analiza la problemática con serenidad y, sobretodo, se buscan los elementos que permitan encontrar opiniones lo más apegado a la objetividad.

Por desgracia, es difícil que la serenidad prevalezca en los ámbitos electorales y políticos, más aún cuando el modelo político imperante se resiste a mudar a una auténtica democracia.

En este sentido, en mi opinión, resulta fundamental tomar como referencia el contexto de nuestro sistema constitucional y político, a efecto de desarrollar nuevos elementos doctrinarios y nuevas prácticas que nos aproximen a un régimen verdaderamente democrático.

* Mesa Redonda celebrada en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

**Docente de la Universidad Latina de América.

*** Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro.

**** Subdirector Académico del Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

II. Un apunte de contexto histórico: no olvidar el autoritarismo

En el transcurso de la historia aparecen muestras del odio institucionalizado que llegaron al grado del exterminio de millones de seres humanos. Lo mismo gobiernos de derecha que de izquierda, con el afán de imponer el "pensamiento único", se empeñaron en considerar enemigo a quien disentía de la ideología oficial.

El totalitarismo ha estado presente en distintos países del orbe: la “cosecha de dolor” en Ucrania, las vejaciones cometidas en el Gulag, la primera y segunda conflagraciones mundiales, la guerra civil española, las atrocidades sucedidas en la Unión Soviética, los abusos del poder en las dictaduras latinoamericanas, todas muestras de lo cruel que pueden ser individuos sin escrúpulos que sólo han pensado en satisfacerse a sí mismos.

Nuestro país no ha estado exento de la tentación autoritaria.

La mayoría de los autores que han estudiado al sistema político mexicano en la época de hegemonía de partido lo ha caracterizado como un régimen autoritario.

Es necesario no olvidar, por ejemplo, los actos de represión de los que fueron objeto estudiantes en Tlatelolco en 1968 y el jueves de *corpus christi* en 1971, por manifestarse pacíficamente, hechos que –por cierto- han quedado impunes.

Tampoco debemos soslayar que apenas hace dos décadas la policía fabricaba delincuentes a través de la tortura, entonces reina de las pruebas, además de otros actos de brutalidad que llegaban a la desaparición y asesinato de personas, incluso, de periodistas y de defensores de derechos humanos, como el caso de Norma Corona.

Una de las prácticas más abominables de ese período consistía en la censura que se ejercía en contra de quienes opinaban distinto al gobernante en turno. Dicha censura se manifestaba a través de distintas formas que iban desde la amonestación en privado, pasaba por los hostigamientos y llegaron a darse casos de represalias judiciales sin sustento y hasta el cumplimiento mortífero de amenazas.

145

En el año 2000 un partido distinto al entonces dominante logró ocupar la sede del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el pluralismo político *per se* no significa la democratización del país. Siguen intactas muchas prácticas autoritarias, algunas de ellas derivadas del diseño normativo e institucional del país.

En el más reciente informe del *Ombudsman* mexicano, en materia de libertad de expresión, se da cuenta de más de 80 casos presentadas durante 2007 que se refieren a presuntas violaciones a los derechos humanos de trabajadores de los medios de comunicación cometidas en el ejercicio de su profesión, además de 39 asuntos que se encontraban en estudio.

Durante el período que comprende el reporte, la CNDH formuló cinco recomendaciones dirigidas a distintas autoridades estatales del país, aunado a la solicitud de 22 medidas cautelares a favor de periodistas y reporteros de diversos medios de comunicación.

Por su parte, la Sociedad Interamericana de Prensa considera a México como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo.

iones



En el informe dado a conocer a mediados del año 2007, la SIP criticó también que, entre otros gobiernos, el de México sigue valiéndose de la publicidad oficial como mecanismo de presión hacia los medios de comunicación.

Como se puede apreciar, la alternancia partidista en el poder público no ha evitado los ataques a las libertades y la conculcación de derechos.

Transitar de modelo político, además de que representará en definitiva el entierro del presidencialismo, significará la generación de una nueva cultura política, la cultura por la democracia que tanta falta nos hace, ya que muchos de los integrantes de la clase política se formaron con los esquemas del autoritarismo, lo que propicia que se repitan conductas y esquemas de solución de cuño autoritario.

III. ¿Qué es la libertad de expresión?

La libertad de expresión es la capacidad que posee cada persona para manifestar sin obstáculos lo que cree, lo que siente y lo que piensa. La libre manifestación de las ideas es la libertad por antonomasia de la democracia.

146

Es obvio que no basta que este derecho fundamental esté consagrado en el texto constitucional, son necesarias las garantías para hacerlo eficaz.

La libertad de expresión en México está contemplada en la primera parte del artículo sexto de la Constitución.^{24[1]}

24[1] El artículo sexto de la Constitución mexicana establece: "Las manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público..."



Mtro. Armando Alfonso Jiménez.

El texto constitucional establece cuatro restricciones legítimas a esta libertad, a saber:

1. Cuando la manifestación de las ideas ataque a la moral.
2. Cuando la expresión afecte los derechos de tercero.
3. Cuando esta libertad provoque algún delito, y
4. Cuando la libertad de expresión perturbe el orden público.

Con la reforma constitucional al artículo 41, aparecida publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, se agregaron nuevas limitantes:^{25[2]}

1. La prohibición de los partidos políticos para contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
2. La prohibición absoluta para cualquier persona, sea física o moral, de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular. Esta limitación se extiende a la transmisión en el espacio territorial mexicano de estos mensajes contratados en el extranjero.
3. La prohibición para los partidos políticos de utilizar expresiones denigrantes a las instituciones, a los miembros de los partidos políticos y, además, de calumniar a las personas.
4. La prohibición de propaganda oficial durante los procesos electorales, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia.

De todas las limitantes, la relativa a privar a las personas en general de expresar su preferencia o manifestarse en contra de algún partido político o candidato a elección de cargo popular, ha suscitado un gran debate nacional

¿Por qué?

Porque esta limitación no es legítima, toda vez que no encuentra referente en algún instrumento internacional de derechos humanos y, por el contrario, atenta contra la dignidad de la persona en común, ya que ésta al no realizar función pública determinada, al no ser miembro de partido político ni candidato a cargo de elección popular, ni al recibir fondos públicos, no se ubica en una situación de prevalencia. Por tanto, no media razón suficiente para privar a estos ciudadanos del ejercicio de tal derecho.

25[2] Artículo 41, inciso G: "Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el distrito federal conforme a la legislación aplicable. "Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia."



Además, coloca a las autoridades administrativas electorales en un predicamento al ser las responsables, en el momento mismo de las expresiones, de establecer las medidas correctivas y sancionadoras en contra de quien inflinga la norma, situación que en sí misma influye en el resultado mismo de la elección, en consecuencia, se le somete a un arbitraje desgastante e innecesario.

IV. Las pautas del derecho internacional de los derechos humanos

Sin lugar a dudas, en el transcurso ya de varias décadas el sistema internacional ha confeccionado un marco expansivo y progresista de protección de los derechos humanos.

Como se advierte, la libertad de expresión mal regulada a nivel doméstico puede desencadenar problemas de graves consecuencias.

De ahí la importancia de atender puntualmente las pautas que al respecto ha desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos.

148

En efecto, con fecha 24 de marzo de 1981 entró en vigor para nuestro país la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en su artículo 13 establece el derecho a favor de toda persona del libre pensamiento y de la libre expresión, libertades que comprenden buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El instrumento internacional de marras señala claramente que el ejercicio de la libertad de expresión no estará sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las cuales deberán estar previstas en la ley con el objeto de garantizar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Justifica que por ley puede proceder la censura previa cuando se trata de espectáculos públicos a fin de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia y apunta que por ley deberá prohibirse toda propaganda en pro de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

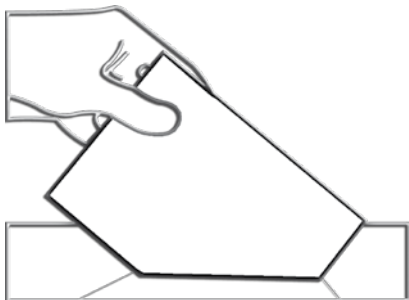
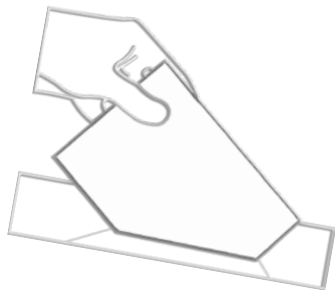
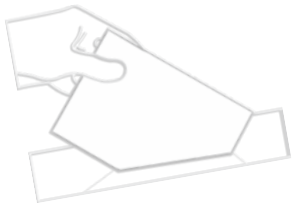
En el artículo 14 de este instrumento se prevé el derecho de rectificación o respuesta, mejor conocido como derecho de réplica.

En ninguna parte de la Convención citada se hace alusión a restricción alguna de naturaleza electoral.

Como puede apreciarse, en la especie establecida en sede constitucional correspondiente a la limitación a los particulares de manifestarse a favor o en contra de partido político o candidato a cargo de elección popular, no se tomaron en cuenta las pautas contempladas en este documento internacional.

Es decir, la proscripción mencionada sin encontrar una debida justificación inhibe la manifestación de las ideas, lo que constituye *censura previa*.

Desde mi óptica, debería eliminarse tal limitante de la Constitución y, en todo caso, regular debidamente el procedimiento de responsabilidades ulteriores y el derecho de réplica, este último por fortuna ya reconocido constitucionalmente.



V. Los límites a la libertad de expresión en materia electoral

149

Aún cuando en el derecho internacional de los derechos humanos no se ha establecido restricciones a la libertad de expresión en materia electoral, la experiencia de los distintos países, derivada de la competencia político electoral, ha generado en este ámbito ciertas limitaciones.

Los aspectos que tanto la legislación como la doctrina ha desarrollado sobre el particular son los siguientes:

1. El financiamiento de las campañas electorales

Se han fijado ciertos condicionamientos en el flujo de recursos por parte del capital privado con el objeto de evitar la corrupción entre los empresarios y la clase política, además de que se ha considerado que en un sistema democrático debe garantizarse plenamente la igualdad, es decir, debe tomarse en cuenta no sólo a las personas pudientes sino también a los desfavorecidos.

iones



Por ejemplo, el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, Byron R. White, ha dicho que la primera enmienda de la Constitución (norteamericana) protege el derecho a expresarse. No el derecho a gastar dinero.

En prácticamente todo el mundo se ha legislado en materia de financiamiento electoral. Existen ordenamientos que prohíben el financiamiento público a los partidos políticos, otros que lo permiten, pero la mayoría de los países han restringido el financiamiento privado.

La discusión no ha terminado. Frente a quienes sostienen que la regulación de los gastos electorales afecta la libertad de expresión, hay quienes aseveran que el dinero no es expresión.

2. El acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos

Otro factor de igualdad, indudablemente, es la posibilidad de que cualquier candidato tenga acceso a los medios de comunicación para dar a conocer sus propuestas y puedan ser valoradas por el público votante.

Legislar en materia de radio y televisión no es tarea sencilla.

150

Desde mi punto de vista, y en aras del sistema democrático, debe evitarse cualquier interferencia del poder público en la programación de los medios de comunicación.

Es indispensable mejorar el diseño normativo e institucional a fin de restringir a los partidos políticos y a los candidatos a cargos de elección popular para que no rebasen cierto gasto en los medios de comunicación, una estricta rendición de cuentas, aunado a la responsabilidad social y ética profesional que deben asumir los medios de comunicación.

3. Límites temporales de la propaganda

Están por demás justificadas las restricciones a los gobernantes y otros actores que reciben fondos públicos, de que traten de incidir con el uso de los medios institucionales para favorecer a alguien en las elecciones.

En muchas naciones, en los últimos días, o en las últimas horas previas a una elección se impone lo que se conoce como el *silencio electoral*, no sólo a los gobernantes.

A nivel doctrinal se discute, por ejemplo, si esta limitante es válida respecto de la publicación de resultados de encuestas electorales, incluso, el día de los comicios, a la difusión de proyecciones de resultados con base en muestreos de la tendencia que se derive del cómputo de las primeras actas, o las encuestas celebradas a la salida de la urna.

Algunos autores aseguran que esta limitante es ilegítima, toda vez que se impide al ciudadano informarse de manera oportuna.

VI. Epílogo

En una de sus más recientes obras que lleva por título *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Ronald Dworkin asegura que no existe en el mundo un modelo totalmente acabado de democracia y a partir de esa afirmación pone en tela de juicio al sistema político norteamericano, del cual –subraya– padece graves problemas.

Ante tal panorama, Dworkin formula una propuesta para incidir en el mejoramiento de la democracia de nuestro vecino del norte.

1. Educación
2. Modo de desarrollarse las elecciones
3. Interpretación de la Constitución

Para este destacado autor norteamericano el cambio educativo sería la medida más efectiva para fortalecer el régimen democrático y enfoca su planteamiento a introducir un curso de política contemporánea en el programa de estudios de todos los centros de enseñanza media, que implique cuestiones que en la actualidad generan el debate político, lo que ayudaría enormemente a profundizar el conocimiento sobre las instituciones políticas y a generar un clima de tolerancia que tanto hace falta en el medio de la política.

En segundo término, Dworkin apuesta por la modificación en la forma de elegir a los representantes populares y plantea algunas directrices a seguir: el establecimiento de dos canales públicos de retransmisiones especiales que garanticen una amplia cobertura electoral permanente en la época de elecciones presidenciales, bajo reglas que posibiliten la igualdad en tiempo y la equidad de las coberturas; restricción al gasto total en radio y televisión por parte de los candidatos o quienes actúen en su nombre, con independencia del origen de los recursos; la regulación en la manera de presentar los anuncios por parte de los candidatos; y el derecho a réplica.

Por otra parte, el distinguido profesor de derecho en la Universidad de Nueva York propone reformar la Constitución de los Estados Unidos de América para instituir un plazo límite de quince años para los jueces del Tribunal Supremo, ya que considera que la designación de los jueces en los últimos años ha obedecido más a criterios políticos e, incluso, electorales.



Por supuesto que mucho de lo señalado por el profesor Dworkin resulta aplicable para México.

Es claro que no puede haber democracia sin demócratas. Es menester que todos tengamos un mínimo de cultura política que nos permita impedir o, en su defecto, denunciar los abusos del poder, público o privado, con la seguridad de que se hará justicia, de que no habrán represalias; de participar en la toma de decisiones que inciden en la vida de la mayoría de las personas.

152

Con todo ello se irá tornando mejor el país para formar una auténtica comunidad.

Detrás de estos anhelos y de la necesidad de actualizar plenamente las libertades, entre ellas la de expresión, se encuentran los dos principios básicos de la dignidad humana que le han servido a Ronald Dworkin para postular sus tesis: "toda vida humana es intrínseca e igualmente valiosa" y "toda persona es indivisible e inalienablemente responsable de identificar y realizar el valor en su propia vida".

IX. Bibliografía y otras fuentes

-COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe de Actividades 2007, página web: cndh.org.mx.

-DAHRENDORF, Ralf, El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad, Madrid, Mondadori, 1990.

-DWORKIN, Ronald, La democracia posible. Principios para un nuevo debate político, Barcelona, Paidós, 2008.

-FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, Los límites de la libertad de expresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

-RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (compilador), Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA, Tomo III, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

-SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PERIODISTAS, Informes y resoluciones, página web: sipiapa.com/español/español.cfm

SEGUNDA PARTICIPACIÓN:

Lic. Antonio Rivera Casas

Hace unos días, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información nos recordaba que el segundo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión vio pasar, como ninguno otro, iniciativas de reforma en materia de información, medios, imprenta, telecomunicaciones y acceso a la información pública. Los debates petroleros han eclipsado las discusiones sobre las diez iniciativas que en materia de comunicación se encuentran en las comisiones dictaminadoras.

Este interés se explica, en parte, por la tarea que dejó la reforma constitucional de 2007, pero más allá de ello, nadie se atreverá a poner en duda el sitio central que los medios, especialmente los electrónicos, están jugando hoy en la toma de decisiones políticas. Digámoslo con Manuel Castells, el sociólogo español a quien Alain Touraine elevó ya al rango de “clásico del siglo XXI” por su monumental tratado sobre la era de la información:

Debido a los efectos convergentes de la crisis de los sistemas políticos tradicionales y del espectacular aumento de la penetración de los nuevos medios, la comunicación y la información políticas han quedado capturadas en el espacio de los medios. Fuera de su esfera sólo hay marginalidad política. Lo que pasa en este espacio político dominado por los medios, no está determinado por ellos: es un proceso político y social abierto. Pero la lógica y la organización de los medios electrónicos encuadra y estructura la política..., este encuadre de la política por su captura en el espacio de los medios repercute no sólo en las elecciones, sino en la organización política, en la toma de decisiones y en el gobierno, modificando en definitiva la naturaleza de la relación existente entre el Estado y la sociedad. Y como los sistemas políticos se siguen basando en formas organizativas y estrategias políticas de la era industrial, se han quedado obsoletos en cuanto a política y ven negada su autonomía por los flujos de información de los que dependen. Esta es una fuente fundamental de la crisis de la democracia en la era de la información.

153



En México la reforma constitucional de 2007 y la frustrada reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión son apenas las dos señales que da el Estado para ocuparse de la modernización de esta compleja materia.

Por sus implicaciones directas en los procesos electorales, en esta breve intervención sólo nos ocuparemos de dos aspectos que considero fundamentales. El primero tiene que ver con las restricciones constitucionales impuestas a las fuerzas políticas en su propaganda, en tanto que el segundo tiene que ver con la creación y reglamentación de la figura del derecho de réplica.

Las restricciones a la propaganda

El primer párrafo del apartado C del artículo 41 constitucional fija los límites al contenido de la propaganda política y electoral, en dos sentidos: primero, está prohibido el uso de "expresiones que *denigren*" a las instituciones en general y en particular a los propios partidos políticos; y segundo, está prohibido el uso de expresiones "que *calumnien* a las personas". Al trasladar esta norma al Cofipe (artículo 38, inciso p), el legislador fijó una acotación: al resolver las denuncias que se presenten sobre el particular, la autoridad tendrá en cuenta "lo dispuesto por el primer párrafo del artículo sexto de la Constitución".

154

Aquí el legislador crea el embrollo que nos tiene reunidos en esta mesa. Si entre las reglas no escritas figuraba con esplendor aquella que rezaba que "en la política y en el amor todo se vale", a partir de esta reforma, por lo menos en la política ya, constitucionalmente, no todo se vale. Partiendo de la cruda naturaleza de la confrontación política, que guarda en el fondo una confrontación de intereses económicos, valdría la pena preguntarnos qué tanta hipocresía y qué tanto potencial de simulación descansan sobre esta restricción. Max Weber, que vivió hace dos siglos, sonreiría socarronamente con estas restricciones y hoy nosotros nos vemos obligados a recordar que en las contiendas no hay ni hermanas de la caridad ni modositas damas ni atentos caballeros; lo que hay son hombres y mujeres que disputan el poder, centímetro a centímetro. En Querétaro nos ha tocado ver, en una misma contienda, y para un mismo cargo, a dos hermanos y a un primo político, dándose con todo.

No comparto la idea de que la gente se aleja de las urnas por el lodo, por los panfletos y por la llamada "guerra sucia". Eso suelen decir algunos propagandistas y opinólogos que nadan en la superficie. Mucha gente abandona su interés por la política, o nunca lo desarrollan, gracias a mecanismos más sofisticados que derivan de una promoción deliberada y efectiva del analfabetismo político, apoyada en finos recursos fincados en la semiótica y el diseño mercadológico, sólo perceptibles por los especialistas.

No obstante lo anterior, en nuestra condición de árbitros de la contienda tenemos que atender la ley y procurar que la democracia como modelo de organización del Estado mexicano sea efectiva y cada día la construyamos con el fin supremo a la que obedece, esto es, procurar el imperio de la justicia y la igualdad de



Lic. Antonio Rivera Casas

condiciones. De ahí pues, que resulte necesario formulamos la pregunta básica: ¿Cómo conciliar la naturaleza de la confrontación política con la pertinencia de procesos electorales que eleven el nivel del debate y pongan a las propuestas en el centro del discurso? Sinceramente, que nos perdone la buena voluntad del legislador, pero esto evidentemente no se conseguirá con la *espotización* de la política, que es uno de los dramáticos saldos de la reforma, y que muestran uno de los signos de la crisis a la que alude Castells.

Cuando en votación muy apretada el IFE resolvió el procedimiento especial sancionador instaurado con motivo de la denuncia presentada el 21 de abril de 2008 por el PAN en contra del PRD y del PT por los spots donde Andrés Manuel López Obrador es presentado como “presidente legítimo” de México y se promueve la resistencia contra “la privatización de Pemex”, se estableció por la autoridad electoral federal la prohibición del uso del título de “presidente legítimo” en los promocionales y se impuso una multa global por 731.5 millones de pesos a los dos partidos.

En este caso yo estoy más cerca del voto disidente de Benito Nacif, quien concluye que el uso de la frase impugnada ni denigra a la institución presidencial ni afecta de modo alguno el funcionamiento de los poderes constituidos. En su defensa del bien supremo de “la libertad de expresión se apoya en un razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a cuya jurisdicción está sujeto el Estado mexicano, en el sentido de que “la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública, También constituye una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean influir al público.

En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada...”.



La libertad de expresión que defienden, de ninguna manera es la misma *libertad de expresión* que el año pasado defendieron con todas sus fuerzas los consorcios de la comunicación electrónica con motivo de la reforma constitucional de 2007. Bajo el disfraz de la defensa de la libertad de expresión se defendía, en realidad, el dinero, como advirtieron en su momento legisladores de las diversas fuerzas políticas.

Elo, no obstante, no le quita valor al razonamiento que Sergio Sarmiento, vocero de uno de las corporaciones televisivas, ha hecho al destacar el significado que tiene el uso de la expresión "presidente legítimo" como una peculiar forma de protesta. Tampoco implica pasar por alto la valoración de Jesús Silva Herzog que, entre risillas burlonas, llama la atención sobre "la hermosa corriente de moralidad" sobre la que se han posado los legisladores, promotores ahora de la virtud, de la fraternidad y del amor, que se proponen proscribir la hostilidad, el pecado y la mentira. Ambos analistas, diferencias aparte, nos recuerdan la ruda naturaleza de la política. En ningún país del mundo ley alguna, hija de los acuerdos políticos como es, ha tenido poder por sí mismo para transfigurar la política y convertirla en lo que no es. ¿Cómo debería ser la política? Esa es otra discusión muy distinta.

Por supuesto, sigue en el aire la respuesta. Corresponde a los políticos y polemistas usar las palabras para ofertarse como lo mejor y exhibir al otro como lo peor, idea sobre la que descansa el discurso político. Si bien hay palabras más explosivas que la pólvora, en política las palabras no son la fuente del daño. En todo caso, ocupémonos de los hechos a los que las palabras aluden. El punto es éste: ¿Cómo operar en la cultura política para que los políticos apoyen sus expresiones en hechos ciertos y verificables?

¿Qué hacer, pues? Apostemos a la formación de una ciudadanía capaz de discernir entre los hechos y el nombre que se le da a los hechos. ¿Cuál será el castigo a los que mienten y engañan y abusan y prometen y no cumplen? Los mexicanos cada día dan evidencias de haber comprendido la porción de poder que representa la humildad de su voto individual. En ese voto individual está la posibilidad profunda del castigo.

El derecho de réplica

Guarda relación directa con lo anterior, aunque en otra dimensión, el derecho de réplica, también conocido como derecho de respuesta, de aclaración y de rectificación. Hay que recordar que en el Congreso de la Unión están en estudio cuatro iniciativas que se proponen regular el contenido de la adición que el Constituyente formuló al artículo 6º de la Constitución en 2007. Al poner sobre la mesa el tema, sólo me propongo llamar la atención para que no nos sorprenda lo que en su momento se imponga como legislación, pues la regulación de este derecho, que parece noble e inaplazable, puede dar pie a la instauración de políticas restrictivas y dañinas para la compleja construcción de la democracia en México.

En diciembre de 2007 ingresó la iniciativa formulada por el senador panista Alejandro Zapata y seis meses después, tras leerla a contraluz, senadores del Partido Verde y algunos analistas alertaron sobre la "letra chiquita" que contiene tal propuesta. Cuatro puntos de riesgo podemos localizar.

- a. Uno, se plantea que "el afectado puede decirse agraviado y demandar hasta por un millón de pesos al medio, sea escrito o electrónico, aun cuando la información de referencia sea verídica", cuando es evidente que "el hecho de que una información sea agravante no significa que sea imprecisa, inexacta y falsa", lo que por supuesto causa perjuicio a la libertad de expresión. Este punto nos permite avizorar los efectos que puede tener esta disposición frente a medios críticos, que todavía sobreviven entre nosotros.
- b. Se establece que será objeto de réplica "la edición de fotografías o de imágenes informativas que distorsionen los hechos". Algunos recursos periodísticos como los cartones son, por naturaleza, una caricaturización de los hechos. Ojalá no nos toque presenciar el advenimiento del fin de los caricaturistas, pues su aportación es hoy indispensable. Ni el presidente Juárez se habría atrevido: después de haber ganado una guerra, pues ya en el gobierno resistió una prolongada embestida a manos de los caricaturistas de la época, muchos de ellos auténticos liberales que encontraron en la prensa una trinchera política.
- c. Tres. Al establecer que la crítica sólo puede ser "profesional, objetiva y respetuosa", se estará acotando la opinión de analistas y columnistas.
- d. Cuatro, en cuanto a la instancia competente para conocer de las quejas, tenemos que en materia electoral lo será el Instituto Federal Electoral, pero más allá de ese tema lo será la Secretaría de Gobernación, cosa esta última que debe preocupar. Si ya se ha avanzado en el acotamiento del Poder Ejecutivo Federal, y sanamente se ha redimensionado su papel como uno más entre los tres poderes de la Unión, no es aconsejable que un arbitraje como éste le sea asignado.

Para concluir, diré que esta discusión tiene que ver con terrenos muy resbaladizos. Con el discurso político, que se apoya en cualquier cosa, no siempre necesariamente en la verdad. Tiene que ver con la propaganda, que se apoya en cualquier cosa, menos en la verdad. Y con el marketing, que es un arte de prestidigitación, nunca el arte de decir la verdad. Y es resbaladizo este terreno, además, porque en un sistema democrático, como el que en México queremos construir, la verdad es un bien relativo. Muy relativo.

Precisamente por ello, es esencial que haya garantías para el ejercicio de las libertades. En especial para el ejercicio de la libertad de expresión. Y que a la hora de poner las acotaciones jurídicas no sufra merma, antes bien que se reafirme. No por satisfacer a los profetas de lo políticamente correcto expongamos a la pérdida lo que como democracia hemos avanzado.

Muchas gracias.



reforma electoral en las entidades federativas*

12 de julio de 2008

Ponente: Lic. Adolfo Mejía González**

Ponente: Lic. José Enrique Vega Ayala***

Ponente: Mgdo. Carlos Axel Morales Paulín****

Moderador: Lic. Ignacio Hurtado Gómez*****

PRIMERA PARTICIPACIÓN •:

Lic. Adolfo Mejía González

* Mesada Redonda celebrada en la Aula Mater del Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo.

** Catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

*** Consejero Electoral del Instituto Electoral de Sinaloa.

**** Magistrado de la Sala Regional de la V Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, Edo. de México.

***** Investigador Especializado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

• Versión estenográfica de la ponencia presentada el sábado 12 de julio de 2008.

Para mí en lo personal es un motivo de gran satisfacción participar no solamente en cualquier tarea que sea del Instituto Electoral de Michoacán, o del Tribunal Electoral, puesto que soy michoacano, amo a mi Estado, a él le debo lo que soy, sobre todo a este Colegio y a la Universidad Michoacana y es motivo de honor y de orgullo sentirme tomado en cuenta para aportar, así sea un mínimo, un pequeño grano de arena en la construcción de la democracia en nuestro Estado y a nuestro país que a todos nos preocupa por igual. En este mismo lugar, por decir algo, tal vez esta sea la ocasión número cien en que yo participe y de ellas noventa han sido sin micrófono, así es de que no me causa a mi ningún problema, para que los responsables de ello no tengan ninguna preocupación, estamos en casa y en nuestro medio. Aquí estudié, aquí fui líder estudiantil, aquí en este salón me gané el campeonato de oratoria de mi Universidad, en el año de 1953, así es de que, repito y reitero feliz, contento, orgulloso de estar aquí con todos ustedes en este sagrado recinto que es para todos nosotros el Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo. Pero ahora no estamos estudiando ya, ni tampoco somos líderes estudiantiles, el tiempo pasa y ahora sin pretender buscar ningún liderazgo, sí estamos inscritos en las tareas a las que saben convocar los buenos líderes, esta es una de ellas.

Yo veo en la reforma de 2007, tres rasgos generales y cuatro segmentos o secciones, los tres rasgos generales son para mí el persistente olvido del carácter primigenio originario de la democracia mexicana en los municipios, en los estados y no en la federación; otro segundo rasgo que yo encuentro en esta reforma, es la tendencia a fortalecer un centralismo opuesto al federalismo; la tercera tendencia que yo encuentro, es la tendencia de las cúpulas de los partidos políticos sobre todo de los tres grandes partidos de consolidarse como fuerza política de predominio

nacional contribuyendo con ello a las posesiones centralistas; y repitiendo o copiando a veces mal copiado, el autoritarismo que ejerció durante tantos años en el país el sistema unipartidista, ahora es tripartidista.

Ahora los renglones específicos en los que se repiten conceptos ya mencionados, se fortalece el sistema de partidos, lo cual si lo comparamos con el sistema de partido único es mejor que el sistema anterior, no obstante que reitera errores más no las pocas virtudes que pudo haber tenido el sistema unipartidista, de facto y de iure se reparten el pastel de la democracia, limitan a instituciones y a partidos pequeños; por un lado se elogia al ciudadano pero al mismo tiempo se le subestima, pues están opuestos a las candidaturas independientes o candidaturas ciudadanas; se fortalece y se amplía la tendencia a la homologación total y al centralismo que van de la mano, contra el federalismo y las expresiones de soberanía interior en cada entidad federativa que debieran verse en sus peculiaridades como formas de enriquecimiento de la democracia y no como se le ve como formas de limitación de la democracia.

159



Lic. Adolfo Mejía González

Por otro lado, en esta reforma también se avanza positivamente en varios aspectos, y para no ser tan cruel en la crítica pondré por delante, señalaré así enunciando los aspectos que considero positivos y después los que me parecen negativos de la reforma de 2007. Disminuye el período de campañas, en lo que ni siquiera son originales puesto que ya Michoacán se les había adelantado en esa reforma y no es la primera vez que Michoacán se adelanta a la federación, cuando yo fui Presidente designado Magistrado del Tribunal Electoral del Estado se hizo conforme a una nueva ley electoral de 1995 que era más avanzada que el COFIPE, inclusive en algunos aspectos, y para irme un poco más lejos, desde 1825 Michoacán fue de los Estados de vanguardia; espero que me den tiempo de leer aquí dos hojitas de la introducción de una publicación que se hizo cuando yo fui presidente del Tribunal Electoral

iones



intitulada *Compilación de la Legislación Electoral Michoacán 1824-1996*, y que ampliara después de manera muy afortunada la siguiente presidencia del Tribunal Electoral que estuvo a cargo de la actual distinguida presidenta del Instituto Electoral de Michoacán, María de los Ángeles Llanderal.

En 1824, nosotros estuvimos a la vanguardia en cuanto a la organización de las elecciones, me reservo a decir para cuando le de lectura a este documento, vamos con lo positivo.

Disminuye el dinero público que se les entrega a los partidos, tal vez no lo suficiente porque no va a reducir la intensidad de las campañas; sin embargo, la sola mención de una reducción es positiva, aunque dicho dinero ya no lo gastarán los partidos políticos para el pago de espacios en radio y televisión lo que en términos reales significa un aumento de recursos; se intenta una regulación de las precampañas, también ahí no son tan originales que digamos, tienen bastante que leer de nuestra legislación electoral para que la apliquen a nivel de la federación; ahora fija el tiempo de duración en dos terceras partes de la campaña y regula el uso de medios siempre, solamente los medios electrónicos; pone límites a la intromisión de jugadores externos en las campañas en lo que se refiere a la contratación de mensajes en medios electrónicos solamente; eso es positivo, todo lo que estoy diciendo considero que es positivo; baja el límite de las aportaciones privadas a las campañas; establece la renovación escalonada de consejeros electorales, esa es una medida sana, aplicable, que fortalece a la institución; regula la liquidación de partidos cuando pierden su registro, esto se estaba tardando demasiado en hacerse porque mientras se llegó a esto algunos vivales de la política mexicana hicieron el gran negocio organizando partidos políticos, al grado tal que quedó choteado esto ante la opinión pública, por eso este es un elemento de los pocos que ha contribuido a cierta falta de aceptación en la sociedad con respecto a la presencia de los partidos políticos; propone unificar fechas electorales para ir a las urnas una sola vez al año, esto puede verse como una medida positiva, aunque si esto va a significar que tengamos que bailar al mismo son que nos baile la federación cada vez que se les ocurra yo me inclinaría porque en cada Estado se decida soberanamente los tiempos y espacios dedicados a sus propias campañas y procesos electorales, pero si no hubiera más remedio y fuera en un afán de economía y de auténtico ahorro, creo que no estaría mal la aplicación de esta medida; y prohíben el culto a las personas, un concepto político que en el pasado se manejaba como el culto a la personalidad. Prohíben el culto a la personalidad por parte de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, deja fuera a legisladores, por lo menos no lo vi yo en la reforma, los legisladores son en este caso intocables; hay dos intocables en la reforma: los partidos políticos y los legisladores, porque ellos son los que legislan, porque así lo acuerdan en la cúpula de sus partidos, por eso ese superpoder que han adquirido la cúpula de los partidos; abre el candado que significaba el secreto bancario en la investigación de las finanzas a los partidos políticos, esto era algo que venía reclamándose desde hacía mucho tiempo, tal vez aquí lo único que a mí no me agrada es que se le deje solamente como facultad al IFE porque si a nivel de instituciones judiciales, a nivel de poderes judiciales, cualquier juez de primer instancia de cualquier parte de la República, puede dirigirse con toda

legitimidad y autoridad a una institución bancaria a pedir informes, por qué no lo han de poder hacer los institutos electorales de cada entidad federativa, porqué, o son menores de edad, cómo los consideran, cómo los caracterizan, para que tengan los institutos electorales de los Estados tener que estar a expensas de si se les ocurre o no se les ocurre, haber cuándo se reúnen para determinar una solicitud que urge se rinda para sus funciones más transparentes en cada uno de los institutos electorales en los Estados; cambia la fórmula para calcular el monto que se les otorga a los partidos políticos y lo liga a dos elementos: el salario mínimo y el padrón electoral; establece el derecho a la réplica para cualquier ciudadano, esto es una medida de elevado contenido ciudadano y democrático finalmente hay un garbanzo y la libra a favor de los ciudadanos; aclara qué hacer en caso de nulidad de la elección presidencial, también esto es mucho muy importante, ya ven lo que nos ha pasado, ahí está cerca el 2006 que no se olvida.

Pide a los Estados establecer los casos de nulidad en las elecciones locales, aunque debieran ser los mismos Estados la soberanía interior la que se esté preocupando por esto propiamente; y la última que yo considero como positiva, es adelanta que se establecerán las reglas claras para determinar los casos en los que procede en conteo total o el conteo parcial de votos, esto es algo que de haber existido para la elección presidencial del 2006, no tendríamos tan fracturado al país como lo tenemos como consecuencia de la opacidad y de la falta de transparencia del resultado electoral del año 2006. Hecha esta referencia positiva, le ruego al moderador que con toda confianza cuando llegue al límite me haga una señal, porque el tema es tan amplio y me emociona tanto esta temática que francamente yo necesitaría una conferencia para mi solo, para desarrollar todo el tema.

Por ejemplo, aquí tenemos esto, este fue el primer aporte que dimos los Estados, Michoacán, también ahí fuimos los primeros, primer Estado

SEMINARIO IMPLICACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL 2007 EN EL ESTADO DE MICHOACÁN





de la República que hace una compilación de su derecho electoral a partir de la convocatoria a elecciones al Constituyente de 1825, osea desde 1824 arranca este estudio, que dice *Compilación de la Legislación Electoral de Michoacán 1824-1996*, que es una coedición del Tribunal Electoral del Estado con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por lo tanto es un libro que quien quiera consultarlo lo podrá ver en cualquier biblioteca de la ciudad y la del Tribunal Electoral del Estado; voy a dar lectura: En 1824 Michoacán se constituyó como Estado soberano, conforme lo estableció el Acta Constitutiva de la Federación y se transformó de provincia a estado federado, se han celebrado de manera ininterrumpida procesos comiciales para la elección de gobernador, vicegobernador y diputados al Congreso del Estado, así como de magistrados y jueces en ciertas épocas 1824-1921, lo que trajo consigo la necesaria existencia de un conjunto de normas jurídicas que se han encargado de regular los procesos de selección de estas representaciones políticas.

162

A partir de 1825, Michoacán dio inicio a una gran tradición de emitir normas electorales con el fiel reflejo de la sociedad de la época, lo que indica que el derecho electoral michoacano va íntimamente ligado a nuestra historia política; fíjense que no decimos aquí que ligado a lo que marque la federación, simplemente ligado a nuestra historia política. En un principio los procesos electorales se encontraban altamente influenciados por las tradiciones religiosas, lo cual es lógico, porque existía la obligación legal de los funcionarios electorales de acudir a la iglesia Catedral de la localidad e iniciar rogaciones públicas de la misa del espíritu santo y una vez concluida la elección el presidente del órgano electoral, los electores y elegidos debían acudir a la iglesia catedral o parroquial a cantar solemnemente el *tedéum* en acción de gracias al todopoderoso; era un predominio total de la iglesia Católica; así desde el año 1824, Michoacán se caracterizó por una fuerte descentralización, –lo recalco– descentralización en la organización de los comicios tanto del ámbito federal como local, pues los órganos electorales estaban prácticamente controlados por las autoridades municipales a saber: Juntas Primarias, presididas por los presidentes municipales de la localidad quienes tenían como función principal la elección de electores primarios, Juntas Secundarias integradas por los electores primarios, quienes se encargaban de elegir a los electores secundarios, y Juntas del Estado integradas por electores secundarios y cuya función estribaba en elegir diputados al Congreso del Estado, miembros del Consejo de Gobierno y proponer una terna para Gobernador y vicegobernador, todo esto le daba un toque de originalidad al sistema de elección indirecta que por mucho tiempo prevaleció hasta 1914.

En cambio, tratándose de los ayuntamientos, que es donde yo digo, ahí está la fuente primaria de la democracia electoral de este país y ahora la tienen arrinconada y arrumbada porque ahora todo tiene que venir necesariamente etiquetado desde el centro; la elección seguía siendo indirecta en primer grado en virtud de que los ciudadanos elegían a los electores primarios que en su momento designaban mediante escrutinio secreto al alcalde, a los síndicos y a los regidores, aquí ya aparece el voto secreto en el caso de los que ya tenían una representación como electores, pero la regulación fue reformada antes en 1861 al establecerse como directas las elecciones para sustituir a los miembros de las alcaldías, las normas electorales de este período se

caracterizaron por contar con aislados y simples recursos en favor de los ciudadanos para impugnar las elecciones, es decir, durante todo el siglo pasado, el XIX, una marcada municipalización de los comicios y una calificación política de los procesos de selección, además de no existir un capítulo especial que se refiriera a un sistema de medios de impugnación en materia electoral. Aún y cuando la legislación electoral federal ha marcado en todos los tiempos la pauta a las norma de las entidades federativas, que es de lo que se trata ahora, precisamente este seminario es para eso, para estudiar, analizar, el impacto de las reformas electorales federales del 2007 en las legislaciones electorales de los estados, bueno yo no digo que debiera ser al revés, pero siquiera debería haber más equilibrio, que también fuera de acá para allá y de allá para acá, por lo pronto allá tienen que estudiar nuestra legislación electoral del Estado de Michoacán, y tienen que tomar de ella lo que corresponde, o más bien lo tomaron porque ya está hecha; nuestro estado Michoacán, sin contravenir el principio de supremacía a la Constitución Federal mantenía un sistema electoral con características muy michoacanas y esto lo digo con orgullo, así como una legislación en la materia con un acento propio, la histórica tradición electoral michoacana y la pluralidad política que inhibe actualmente a nuestro Estado reflejada la gestación de una nueva cultura en la sociedad michoacana despertó el interés en los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de conocer y mostrar a la ciudadanía y a los estudiosos del derecho electoral una detallada retrospectiva en la evolución de la legislación que ha regulado los diferentes procesos comiciales, de esta forma nació la idea de reunir las leyes electorales con sus respectivas reformas aplicadas en la renovación del Poder Ejecutivo, del Legislativo y en su momento del Judicial desde 1824 hasta nuestros días, este proyecto se inició en marzo de 1996 y hoy se ve culminado.

163

Este es un primer estudio que se hizo no solamente sobre las Constituciones, sino sobre las leyes secundarias y los reglamentos, Guanajuato nos ganó por un año en la publicación de una compilación, pero cuando yo me reuní con los colegas de Guanajuato y me quisieron presumir que ellos habían sido los primeros, les dije: un momento, ustedes se concretaron nada más a las Constituciones y nosotros somos los primeros en irnos al fondo, a la base, no nada más a lo general sino a lo particular, a lo concreto, y les llevé un ejemplar y les dije: miren esto es una historia de toda la legislación electoral desde Constitucionales hasta secundarias y reglamentarias; vamos a ver de dónde fue tomado esta breve reproducción que esta aquí, dice: motivado por intensas luchas políticas poco a poco fue cambiándose la concepción en la conformación de los ayuntamientos, para 1820 se dio mayor participación política a los ciudadanos surgiendo así el ayuntamiento constitucional –entonces sí se respetaba cabalmente la condición de ciudadano hoy el ciudadano es un mero instrumento que utilizan los partidos y sus cúpulas para que sus miembros los más caracterizados como líderes lleguen a ocupar cargos de representación popular, es un instrumento, un medio; pasa la elección, llegan al poder y del que menos se acuerdan es del ciudadano, quiero recalcar todo esto porque esto es lo que hace falta que los de los estados, sepamos mantener y defender frente a los embates homologantes y generalizadores de la federación–.

iones



Para 1820 se dio mayor participación política a los ciudadanos surgiendo así el ayuntamiento constitucional, en el cual sus integrantes no se perpetuaban como regidores y síndicos –acuérdense que así venía del virreinato–, sino que su duración era breve tal y como nos podemos percatar en el siguiente razonamiento, esto está tomado del expediente sin número 1820, citado por Mendoza Briones Ofelia y Terán Martha, Historia General de Michoacán, Tomo II, Coordinador doctor Enrique Flores Cano, Gobierno del Estado de Michoacán, 1989, página 290, y dice: los ayuntamientos antiguos se componían en parte de regidores perpetuos, en los nuevos todos están sujetos a una duración, tan corta que, bastando para adelantar la obra grande, la pública felicidad, no basta para formar los tortuosos y complicados planes del envanecimiento personal, aquellos que se compraban a dinero; también se compraban las posiciones en el ayuntamiento, estos no tienen otro precio que el de la opinión y fama que se goza en el concepto popular, se supone que este principio sigue vigente hasta nuestros días, aquellos eran hereditarios en las familias; –bueno ahora también hay cargos hereditarios, eso no ha cambiado pero ahora tienen hasta impunidad–, en estos no suceden sino en aquellos que a juicio del público son capaces de hacer grandes obras y grandes sacrificios; en aquellos el derecho de elección residía en los regidores perpetuos y en estos no reside sino en el pueblo, a quien ciertamente pertenece por el más sagrado de todos los derechos por la naturaleza misma, aquí está aplicado el ius naturalismo en las cuestiones electorales.

164

Qué cosa en verdad más justa que el derecho invulnerable que cada uno tiene para hacer una elección libre y espontánea de la persona o personas que se han de encargar de sus asuntos y porqué cuando se trata nada menos que de la seguridad, de la salud y de la vida misma de un pueblo entero no habrá de usar éste de una facultad de que usa todo individuo y en todo género de cosas, nuestra Constitución Política ha reestablecido al pueblo en el goce de tan importantes derechos, siendo éste entre otros uno de los rasgos más brillantes que manifiestan sus principios democráticos.

Todo esto es aplicable a nuestros días y son comentarios de los años de 1924 en adelante.

Con esto termino mi intervención y gracias por su paciencia.

SEGUNDA PARTICIPACIÓN*:

Lic. José Enrique Vega Ayala

Antes de iniciar mi participación, les agradezco a los organizadores de este seminario la invitación que me hicieron, y a nombre del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa y de su Presidenta, la licenciada Juliana Araujo Coronel, les estamos muy agradecidos por permitirnos compartir nuestras experiencias, y podernos nutrir de las ideas que aquí se vierten para poder enfrentar el caso nuestro en Sinaloa, en donde estamos apenas trabajando los primeros documentos que nuestra institución va a ofrecer al Congreso del Estado; como planteamientos generales para ubicarnos dentro de esta reforma constitucional local, para nosotros es muy enriquecedor el poder estar aquí con ustedes y espero poder transmitir a mis compañeros consejeros allá, esto que estoy escuchando y que seguramente les va a interesar tanto como a mí, después de escuchar la plática del licenciado Mejía.

Mi ponencia esta mañana va orientada más en el ámbito de lo particular, más que en las cuestiones generales creo que en ese sentido puede resultar un tanto complementaria a los planteamientos del licenciado Mejía, comparto alguna de sus opiniones, ahorita lo vamos a comentar cuando veamos en lo particular, desde la perspectiva de los Estados, en este sentido es importante tomar en cuenta que en el artículo 116 de la Constitución Federal, se han establecido lo que podríamos considerar como los principios generales de orden Constitucional, por supuesto que van a configurar el marco normativo para nuestras elecciones en las entidades, en la fracción cuarta del artículo 116 hay catorce incisos que contienen 27 disposiciones cuya inclusión dice la Constitución debe garantizarse en las Constituciones y leyes locales, no todo es nuevo en este marco, porque por lo menos 8 de estas disposiciones ya existían en la Constituciones y en las leyes locales en los estados de manera generalizada.

El primero de, de estos dispositivos es el de las características del sufragio, el voto debe ser universal, libre, secreto y directo, eso deben decir las Constituciones locales, dice la constitución federal, en algunas constituciones ya en el país se incluían estos principios, bueno en todas estaban estos principios e incluso había algunas caracterizaciones adicionales, como la del sufragio convertido en voto personal he intransferible que está en algunas Constituciones.

El primer asunto novedoso es la disposición de que la fecha de la jornada electoral fuese unificada en las entidades cuando no tenemos elecciones en los años de elección federal, porque para el caso de los Estados que tienen elección en el mismo año de elección federal esta situación se convierte en una excepción, esta disposición, en mi opinión, elimina la sobrecarga de fechas electorales en el calendario político nacional; sin embargo aquí tenemos algunos saltos que tenemos

165

* Versión estereográfica de la ponencia presentada el sábado 12 de julio de 2008, en la mesada redonda: Reforma Electoral en las Entidades Federativas, celebrada en la Aula Mater del Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, en la ciudad de Morelia, Michoacán.



Lic. José Enrique Vega Ayala

que analizar, algunos efectos que desde la perspectiva de la sociología decimos no deseados, que no necesariamente están previstos y que tenemos que considerar. Por ejemplo, el hecho de que las autoridades electas en algunos estados como en el de Sinaloa, van a poder tomar posesión del cargo al que fueron electos hasta seis meses después de que culmine todo el proceso comicial de orden electoral, adicionalmente creo que desde la perspectiva de la autoridad administrativa pudiera generarnos esta disposición algunas complicaciones particularmente en cuanto a la negociación y todo lo que implica la consecución del material electoral, porque si vamos a estar todos los estados el año 2010, casi la mitad de las entidades federativas realizando elecciones en la misma fecha, el segundo domingo de julio y esto implica que tenemos que entrar en negociación con las mismas empresas, que forman una especie de oligopolio del material electoral y que nos ponen precios muy arbitrarios y que en estas circunstancias de una sola fecha de elección este asunto puede complicárenos a las autoridades electorales, porque las licitaciones tendrán que revisarse más o menos en la misma fecha, en muchos casos nos ha pasado que las empresas no siempre tienen plena capacidad para la producción de los materiales en tiempo y forma; todo este tipo de circunstancias hay que preverlas y es una de las complicaciones que esta formalización de la fecha única de elecciones para el país, este es en el brete en que nos colocan.

La excepción en la fecha electoral para los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios, la concurrencia ya no es obligada, pudieran mantener fechas electorales fuera de la fecha de la elección federal.

Otro de los elementos de las disposiciones obligatorias que aparezcan en las Constituciones los principios rectores de la actividad electoral, en general esto ya estaba dispuesto en la Constituciones locales, a lo más que se llegó ahora es a ordenarlos de manera alfabética sin

dar mayor contribución al respecto, ya estaba en todas las Constituciones.

En materia de las autoridades en su independencia y autonomía, esto también estaba en todas las Constituciones, y creo que ahora pudiese darse el caso de que en función de los elementos que a continuación aparecen que tienen, efectivamente desde mi perspectiva y como lo acaba de manejar el maestro Mejía, una visión centralista; esto pudiera chocar desde la perspectiva legal propiamente, con esta disposición de autonomía e independencia de las autoridades electorales, lo explico:

A partir de esta reforma las autoridades electorales competentes, dice la Constitución, de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de los procesos electorales locales; esta norma es claramente contraria a los principios del federalismo prevalecientes en la propia Constitución, creo que aquí estamos frente a una situación efectivamente de esta prevalencia del espíritu centralista que pudiera chocar incluso con la disposición anterior, de autonomía, independencia para los órganos electorales, y bueno también nos lleva a que es necesario definir, por principio de cuentas, qué se va a entender por autoridades administrativas competentes, hemos visto casos en donde las reformas se han aplicado y se procesó la reforma local con base en esta reforma constitucional federal en donde se han establecido disposiciones como en el caso de Querétaro y Guerrero, según las cuales el Instituto Electoral de la entidad podrá celebrar estos convenios con el IFE previa autorización de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso local, creo que de alguna manera esto pudiera considerarse como una contradicción en el espíritu de la norma del precepto anterior de la autonomía e independencia de las autoridades administrativas, porque estaríamos supeditados a una tercera entidad que sería el Congreso del Estado y así, en la definición de la validez de estos convenios. Aquí es importante tomar nota de esta circunstancia porque tiene trascendencia; también habría que ver hasta dónde estos convenios pueden marcarle al Instituto Federal Electoral en su caso, la ingerencia en los procesos locales y para este caso cito el Estatuto del DF que ya también sufrió modificaciones, en donde se indica que el alcance de la intervención del IFE en elecciones locales, sólo pueden convenirse en aspectos ejecutivos pero no en la toma de decisiones; es decir, mantiene la ingerencia del IFE solo para asuntos operativos y no para la toma de decisiones que quedarían en manos se entiende de las autoridades administrativas locales; ya tenemos este tipo de convenios con el IFE no en relación con su ingerencia en la organización de las elecciones pero sí en cuanto a lo que corresponde al Registro Federal de Electores para que nos otorguen las listas nominales, en algunos casos se han hecho convenios para que haya apoyos en materia de educación cívica, incluso nos han apoyado en el caso de Sinaloa, mediante este tipo de convenios para la realización de programas de difusión de materiales contra la compra y coacción del voto y algunas otras cuestiones, pero la naturaleza de esta disposición va mucho más allá de esto y tenemos que ser muy cuidadosos en el tratamiento del mismo, que los legisladores tendrán que ser muy cuidadosos en esto para no vulnerar a los institutos locales en su autonomía en su independencia y en algunos casos probablemente hasta para no anular su propia



existencia si esta disposición va mucho más allá, que es lo que me parece lo más riesgoso.

Otro de los principios es el que establece que los partidos políticos sólo se pueden constituir por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa; en varias Constituciones, en el caso de Sinaloa, esta disposición ya estaba establecida, y fue producto de una experiencia particular local, pero ahora ha aparecido también en el DF el planteamiento de que esta afiliación no sólo no sea corporativa sino que se le han agregado el que no sea coaccionada, esta circunstancia probablemente habría que analizarla porque pudiera volver inoperante este dispositivo de que la afiliación sea individual y no corporativa, porque si se le agrega eso de no coaccionada a la mejor pudiera plantearse que pudiera haber una decisión colectiva, gremial, libre y voluntaria que pudiera exhibirse como fuente de afiliación multitudinaria a los partidos políticos, ahí una circunstancia que también es digna de análisis.

168

Por otro lado, tenemos como octavo principio de los que podemos encontrar en esta disposición, el asunto del monopolio de las candidaturas cuando se les reconoce a los partidos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos, yo entiendo que esta es una respuesta al crecimiento de aperturas de alternativa a las llamadas candidaturas independientes que ya están dispuestas en algunas normas electorales particularmente en Yucatán y Sonora, y de lo que se trata creo, es de ponerles un dique a esta posibilidad, la única excepción en esta materia es el asunto de las elecciones por usos y costumbres, se entiende que los partidos políticos no pueden intervenir en la presentación de candidaturas. En el caso de Sinaloa, en este ámbito tenemos un problema en este asunto del monopolio de las candidaturas, tenemos un problema con la elección de síndicos y comisarios que estaba planteada y que se ha discutido mucho en los últimos años, la posibilidad de incorporarla a la elección constitucional pero era una elección en la que no participaban formalmente los partidos políticos, aunque era de hecho que las candidaturas se definían entre los militantes de los partidos en los seccionales de los propios partidos en cada pueblo o en cada comisaría, sin embargo con esta nueva disposición al incorporarlas, estas elecciones municipales

de síndicos y comisarios en el caso de Sinaloa, tendrían que incorporarse también a los partidos dentro de la designación de los candidatos, cosa que no estaba permitida constitucionalmente en Sinaloa para este tipo de elecciones, esto nos mete en la circunstancia que choca con la tradición electoral en Sinaloa en este ámbito.

La décima de estas disposiciones es que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente se señalen, esta disposición estaba ya generalizada prácticamente, aunque muy probablemente como también suele suceder con mucha frecuencia en los últimos años, lo que define ahora el COFIPE ya como asuntos internos probablemente se va a trasladar a las normas locales para limitar la ingerencia de las autoridades en esta materia y aquí solamente hay cinco ámbitos en donde esta ingerencia pudiera presentarse:

SEMINARIO
IMPLICACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL 2007
EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

MESA REDONDA

“REFORMA ELECTORAL EN LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS”





En materia de financiamiento, ya era norma generalizada que los partidos políticos reciban en forma equitativa del financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; esta norma ya está, lo que no está dispuesto es el asunto de los montos, aunque hay un planteamiento no obligatorio pero sí central en esta reforma constitucional federal que tiende hacia la reducción del monto de los recursos públicos para los partidos políticos, la definición del monto que se les otorga en forma equitativa no está planteada; sin embargo, evidentemente que tenderá a generarse esa reducción en el caso de Sinaloa, nuestra experiencia es muy paradójica porque en Sinaloa los partidos políticos reciben, probablemente somos el segundo Estado en donde los partidos políticos recibe la mayor cantidad de recursos públicos en el país, y de acuerdo con las revisiones que hemos realizado de esta disposición creemos que precisamente el hecho de que se reciba una gran cantidad de recursos, simplemente les pongo un ejemplo, en el 2007 para la elección de diputados y de integrantes de ayuntamientos en Sinaloa los partidos políticos pudieron usar alrededor de 81 millones de pesos en sus campañas electorales, nada más para estas dos elecciones y esto implicó más o menos como el 47% del total de recursos que dispusieron para sus gastos durante todo el año; es decir, alrededor del 53% restante fue para gasto anual ordinario; a lo que iba, esta gran cantidad de recursos lo estamos viendo como una especie de preservación de la actividad de los partidos con base precisamente en el financiamiento público y no en el financiamiento privado; para las campañas electorales del 2007 tenemos registrado solamente el 3% del total del financiamiento de origen privado.

170

De ahí que consideremos que esta enorme cantidad de recursos que reciben los partidos políticos ha garantizado que los partidos vivan del financiamiento público y no de financiamiento privado y en el caso de Sinaloa en particular, por la historia tan larga que tenemos de presencia del crimen organizado, creemos que esta situación a contribuido precisamente a evitar que la conexión vía dinero ilícito entre política y crimen organizado no se dé, se ha evitado a través de esta presencia tan alta de recursos, por supuesto que el mito de los portafolios con billetes, con dinero en efectivo que supuestamente se reparten en los procesos electorales, está presente en Sinaloa como en buena parte de las entidades federativas, sin embargo, no necesariamente, no hemos encontrado ningún indicio de las revisiones que hemos realizado en los últimos procesos electorales del dinero de los partidos de situaciones de esta naturaleza, el recurso privado es mínimo en los procesos electorales en Sinaloa.

También es importante, creo que es una norma positiva el hecho de que se establezca ahora el proceso de liquidación de los partidos cuando pierdan su registro, ya hemos tenido partidos locales en Sinaloa que han tenido registro y lo han perdido, en el 2004 se dio esta situación y el Consejo Estatal Electoral tomó una decisión inédita de precisamente establecer un proceso de liquidación sin que estuviera normada esta posibilidad y se hizo efectivo, pasó la prueba en el Tribunal Electoral local y en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se aplicó por primera vez esta norma de liquidación del partido que perdió su registro, ya está a



nivel federal, es importante que se haya establecido.

Por lo que se refiere a gasto de precampañas y campañas políticas la regulación ya estaba establecida, me parece que los límites el establecimiento de esta regulación corresponden a una experiencia local, porque prácticamente en el único que no existían estas regulaciones era en el federal, todas las entidades federativas ya tenían regulaciones de precampañas y campañas pero en la federación no, y esto favorece a la federación, a los Estados lo único que nos hace es fortalecer esta regulación ya existente.

171

Los criterios para las limitaciones de gastos resultan favorables en general, aunque en algunas entidades federativas, como en el caso de Sinaloa, teníamos límites menores a los que ahora se establece como base obligatoria; espero que se mantengan estos límites por debajo de la norma porque nos ha funcionado correctamente.

En cuanto al control del financiamiento de los partidos políticos ya era una norma generalizada el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, lo que creo aquí importante señalar es que hacen falta mayores facultades para las autoridades electorales locales en materia de fiscalización, nosotros tuvimos una experiencia a propósito de uno de los puntos que vienen más adelante, que ha sido de los más polémicos en la elección de 2007, el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa por disposición constitucional local y por disposición legal tomó el control de la contratación de medios de comunicación por parte de los partidos políticos durante las campañas electorales, todos los recursos que los partidos utilizaron para los medios de comunicación electrónica y escrita en Sinaloa durante la campaña de 2007, pasaron por la supervisión del Consejo Estatal Electoral, éramos el vínculo para la contratación, nada se podía contratar si no era con la intermediación del Consejo Estatal Electoral y esto ayudó muchísimo a que la regulación de este tipo de circunstancias que habían generado muchas críticas y muchos problemas durante las elecciones anteriores se evitaran, de hecho en Sinaloa por disposición constitucional

iones



y legal, ya teníamos la prohibición para que terceros contrataran medios porque esta contratación era exclusiva de los partidos políticos en el 2007, y no hubo mayor problema en relación con esto, en aquel entonces los únicos que se quejaron fueron los propietarios de los medios de comunicación porque efectivamente, y así lo tenemos registrado, la cantidad de recursos que los partidos dispusieron para los medios de comunicación fue mucho menor que en las elecciones de 2004 y de 2001; en ese sentido, fue una disposición del control del Consejo Estatal Electoral sobre el recurso de los partidos políticos para medios, fue una disposición de fiscalización indirecta que nos hace falta en otros ámbitos, el asunto de que ahora se haya anulado el secreto bancario fiduciario y fiscal es importante pero, precisamente como lo señaló correctamente el maestro Mejía, nos mete en una circunstancia de falta de eficacia en nuestra actuación porque vamos a tener que pasar nuestras solicitudes a través del IFE y esto va a volver seguramente lento el tratamiento de estos asuntos para los órganos locales.

172

En cuanto al acceso a medios de comunicación era lo que teníamos en Sinaloa, lo que se llama el nuevo modelo de comunicación nos cambia la circunstancia que ya teníamos, y ahora tendremos que estar supeditados a lo que defina el IFE y una de las cosas que en Sinaloa nos preocupa es que tenemos una tendencia en los últimos años hacia la baja en materia de participación ciudadana en los procesos electorales, hemos venido escalando negativamente nuestra participación en buena medida porque la tasa de migración ha crecido muchísimo en Sinaloa y sin embargo el registro de electores sigue creciendo aparentemente porque no había una depuración periódica y por el otro lado, porque el abstencionismo efectivamente nos estaba pegando y el asunto de la contratación de medios estamos previendo que pudiéramos sufrirlo los órganos electorales locales, particularmente nosotros porque es probable que el tiempo que nos pudiera otorgar el IFE como autoridad electoral administrativa local para la difusión de nuestros programas de difusión de campañas contra el abstencionismo va a resultar prácticamente ínfimo con lo que necesitamos y si nos impiden contratar tiempos a los órganos electorales no vamos a poder incidir mínimamente en los ciudadanos para tratar de promocionar su participación, porque no nada más tenemos que promover campañas contra el abstencionismo o a favor de la participación, tenemos que promover otro tipo de campañas desde las del registro para que la gente actualice, la participación en la capacitación, etc., que nos irán comiendo esos tiempos oficiales de los que vamos a disponer, pero bueno habrá que esperar a ver qué sucede en el próximo año a nivel federal y estar atentos para ver si es posible que se modifiquen los criterios que hasta el momento parecen prevalecer en este terreno.

En materia de precampañas en el caso de Sinaloa, ya las teníamos como prácticamente en todo el país, establecidas; en cuanto a los tiempos para nosotros es contradictoria esta disposición, porque por un lado nosotros ya teníamos campañas más reducidas que lo que ahora está disponiéndose, en Sinaloa las campañas no podían durar más de 40 días, pero las precampañas sí podían durar legalmente 45, pero evidentemente el tiempo era mucho mayor, con estas disposiciones vamos a tener que reducir los tiempos de precampaña pero estará la tentación para la

legislatura local de ampliar hasta el margen que ahora establece la Constitución federal lo cual implicaría de nuevo abrir el tiempo en materia electoral.

También nosotros teníamos ya que hubiese una coordinación con el IFE en materia de fiscalización, nosotros ya teníamos un convenio en esta materia, ahora habrá que hacerlo con las nuevas normas establecidas para buscar eficientar estas nuevas disposiciones electorales.

En materia de sistema de medios de impugnación esto también era una norma generalizada, y el otro dispositivo interesante es el asunto de la introducción de los recuentos en materia administrativa y jurisdiccional, recuentos totales o parciales de votación como lo dispone el artículo 116 Constitucional, en este sentido la norma local tendrá que tratar de contribuir con mucha mayor eficacia a tratar de despejar las dudas que pudiera generarse sobre los resultados con mucha mayor amplitud que lo que está dispuesto en las normas federales, porque a pesar de que ahora se instituye el recuento lo que está dispuesto federalmente para el mismo me parece que no va ayudar mucho a despejar las dudas en cuanto a este asunto, porque se habla de un porcentaje mínimo de diferencia que no se presenta formalmente en las casillas en las secciones electorales, nosotros tuvimos una elección en 2004 con una diferencia entre el primero y segundo lugar de menos del uno por ciento y el número de casillas en donde la diferencia es más o menos equivalente a este porcentaje es estrictamente del 0.9%, me parece que no ayudaría a despejar las dudas, habría que incluir otra serie de dispositivos adicionales en relación a causales para la apertura de los paquetes y su recuento más allá de estas causales porcentuales están estableciéndose en términos federales.

173



iones



Las normas en materia de nulidad de elecciones también ya prácticamente existían en la mayoría de los Estados, en Sinaloa ya se había regulado desde la elección de 2004 una nulidad en cuanto a la elección de gobernador que no existía porque en eso estábamos muy al parejo con la federal que la nulidad de presidente no existía, acá ya desde 2004 se estableció.

Lo demás son asuntos que efectivamente son de interés, el hecho de que se amplíe se tipifiquen los delitos, que determinen las faltas en materia electoral, ya habíamos avanzado en este terreno; he escuchaba el lunes en un evento en el IFE, que la fiscal federal se quejaba de que no hubo la actualización del código en esta materia, y esperemos, que a nivel local esto sí se logre para poder garantizar que esta norma efectivamente se pueda aplicar en toda su magnitud.

También habíamos avanzado en el asunto de lo que llamamos definición de quejas o faltas administrativas, en este sentido, nuestro problema mayor estuvo en las quejas relacionadas con las campañas negras y ahora va a estar este asunto prácticamente a cargo del Instituto Federal Electoral y aquí probablemente vamos a tener una circunstancia de deficiencia por parte de la autoridad electoral local para atender este tipo de circunstancias que en los últimos tiempos se han convertido en una de las principales causas de escándalos en los procesos electorales locales.

Finalmente, hay otras disposiciones que van a tener impacto a nuestro juicio particular, en los procesos de renovación de las normas electorales locales, uno de ellos es la renovación escalonada de los integrantes de los consejos y tribunales, ya lo estamos viendo, efectivamente desde la perspectiva del plano teórico y general esta norma es positiva, sin embargo trae efectos un tanto perniciosos en cuanto a la organización interna de las decisiones de los propios órganos como instancias colegiadas, que ya lo estamos padeciendo al interior del Instituto Federal Electoral producto de esta renovación escalonada, a mi juicio, habría que analizarla con detenimiento en las disposiciones locales pero que pudiera empezar como ya está sucediendo, ha generalizarse.

También es importante señalar que hay normas como las relativas a la propaganda electoral particularmente la prohibición de su colocación en equipamiento urbano en la cual Michoacán son precursores en esta materia, pero por ejemplo, para nosotros en Sinaloa es muy importante porque justamente este asunto fue de los que sufrimos como caótico en nuestras elecciones locales tanto en 2004 y en el 2007.

La nueva regulación del tiempo para publicar encuestas también es otra norma que seguramente se va a tender generalizar; lo mismo que la restricción a la publicidad gubernamental en relación con los períodos de campaña.

Con esto concluyo esta disertación que intenté de la norma federal obligatoria y de algunas disposiciones, que a mi juicio, van a impactar en la reforma electoral constitucional local.

Muchas gracias.





TERCER PARTICIPACIÓN*:

Mgdo. Carlos Axel Morales Paulín

Con todo respeto quiero señalar que para mí es un honor estar este día, esta mañana, sobre todo en un recinto que sin duda alguna, salvo la crasa ignorancia no puede dejar de reconocer en su trascendencia para la historia patria; y compartir también la mesa con destacados hombres tanto de la judicatura como de la historia misma del quehacer universitario y jurídico del Estado, así como con el Consejero Vega, quien nos aporta una muy interesante experiencia respecto del Estado de Sinaloa, sobre todo a la luz de la confronta que implica la experiencia de lo hecho frente a la realidad normativa que nos impone un nuevo hacer en muchos aspectos.

Para entrar en materia, creo que es muy importante a efecto de poder entender, y hablo por un servidor a efecto de poder entenderme con la reforma electoral una constante que nos revela este tipo de disciplina jurídica, yo he llegado a la conclusión modesta, que comparto con ustedes, sin que ello implica que tengan que adherirse a ella, que para mi ya hay un principio universal en materia de derecho electoral y es que cada proceso electoral es distinto en sí mismo, y esta diferencia, es la cantera de los elementos que habrán de ministrar las reformas electorales por venir, así nos lo revela el pasado. Cuando en México se vivió un sistema político determinado vemos como eran prácticamente exiguas las reformas electorales, ahora la memoria me hace recordar que en esa etapa climática que se vivía, apenas la reforma, por ejemplo la del 1961 que introdujo la llamada fórmula de diputados de partido en donde los actores intervinientes a la orden de que se instrumentara por el presidente López Mateos, a su Secretario de Gobernación Díaz Ordaz, y esta decantada en su único subsecretario entonces, Luis Echeverría Álvarez, y las memorias traslucen que precisamente el propio Secretario de Gobernación con la experiencia que había tenido como agente del ministerio público en tareas mecanográficas, etc., él personalmente mecanografió esa iniciativa de reforma que introdujo los llamados diputados de partido, pero porqué hago mención de esta experiencia, porque trasluce precisamente que bastaba una instrucción y bastaba la operación de un solo personaje para que la reforma se llevara a cabo; incluso, hay un dato muy curioso, algunos diputados de partido electos a la luz de ese nuevo precepto un tanto cuanto inconformes con la forma y términos en que se llevó a cabo el proceso electoral entonces intermedio de los años 60-61, habían acordado no tomar posesión a su encargo en protesta y acto consecuente se reformó la Constitución para establecer como una obligación de todo servidor público electo presentarse a la función de su encargo; sin embargo después de esta reforma de los años 60's, realmente en el espectro jurídico mexicano no se ve una reforma trascendental, pero yo sí creo que el acelerador de la historia patria de los acontecimientos nacionales empieza a tocar fondo a partir de la década de los 70's. En 1976, aunque ustedes no lo crean, lo digo por los que no pintan canas, se presentó un solo candidato por la contienda

176

* Versión estenográfica de la ponencia presentada el sábado 12 de julio de 2008, en la mesada redonda: Reforma Electoral en las Entidades Federativas, celebrada en la Aula Mater del Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo.

presidencial y un solo partido político, 1976, han pasado apenas 32 años; muchos de nosotros ya habíamos nacido, esto trajo como consecuencia un replanteamiento, yo diría, lo digo con todo respeto, reconociendo que en materia dialéctica lo que resiste apoya y me refiero por todos los actores tanto dentro como fuera de las instituciones del estado, en ese momento, el gobierno tuvo la necesidad de replantearse una serie de instrumentos y mecanismos de representación y yo me atrevería a decir y aquí hay un especialista en la materia, porque le tocó vivirla, y si digo un absurdo por favor me corrija, porque de alguna manera este replanteamiento implicaba la búsqueda de su propia legitimación como régimen; es decir, no se podía llegar a un nuevo escenario electoral con un solo candidato a la presidencia de la república, porque ello a la luz de los contextos de entonces revelaba por un lado un escepticismo muy grande respecto a los procesos electorales, implicaba una deslegitimación al régimen; y segundo también, había una fuerte división interna en los partidos políticos entonces existente y esto, reitero, lleva al régimen a la llamada reforma; entonces se le bautizó como reforma política, encomendada a un personaje que se podrá estar en mayor o menor desacuerdo con él, pero que no se podía negar su profunda calado intelectual en el tema, el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Esta reforma política de 1977, por un lado vino a introducir algo, y ahí está la importancia de esta trascendencia que subsiste hasta nuestros días, que es el hecho que tengamos un sistema electoral mixto compuesto por la figura de diputados por mayoría e introducir con esa reforma la figura de la representación proporcional, también se trajo aparejado la derogación de esa figura obscura, no se si de derecho penal o del derecho político al penal, el delito de la disolución social, en el Código Penal Federal, desaparece; y también la amnistía para las entonces llamados presos por motivos políticos, vean como la contienda del 76, trae como consecuencia una reforma electoral de 1977 con estos ingredientes, yo me atrevería a decir, y por eso me refiero a ello, que a partir de este momento, cada proceso electoral fue ministrando la cantera para las reformas subsiguientes y que la última no es la excepción.

177



Mgdo. Carlos Axel Morales Paulín

iones



La reforma electoral de 1986, también tuvo su antecedente en la necesidad ya de irle imprimiendo juridicidad a los actos electorales estableciéndose el Tribunal de lo Contencioso Electoral, y esto ya se veía venir, el desgaste de las instituciones o instancias de carácter político-administrativo –lease Comisión Federal Electoral–, con motivo de la elección de 1982, surge un Código Electoral en 1986 se pone a prueba en 1988; de nueva cuenta en el 88 se ve la necesidad de tener un órgano de administración permanente, profesional, legal, etcétera, que es el Instituto Federal Electoral y la creación de una jurisdicción entonces denominada Tribunal Federal Electoral, entonces la reforma electoral de 1990 tiene su antecedente en la elección de 1988, viene posteriormente la elección del 1994, y fíjense ustedes que interesante, porque la elección de 1994 estuvo antecedida por un sinnúmero de acontecimientos muy álgidos para la contienda misma electoral y esa situación verdaderamente crítica en la historia de la institucionalidad electoral trajo como consecuencia que en dos ocasiones 93 y 94 fueran reformadas las normas electorales a fin de robustecer en especial a la Instituto Federal Electoral promoviendo ya los primeros pasos para la ciudadanización del IFE como una manera de blindarlo frente a la elección de 1994, y aquí hay que reconocer, yo diría como mexicano, percibo una etapa de madurez de las instituciones políticas, me refiero a los distintos Partidos Políticos; y digo esto, porque pese a que legitimidad de la elección del 94 no estuvo discutida, el margen entre el primero y segundo lugar a la elección presidencial fue sustancial, aproximadamente 6 millones de votos, si no me falla la memoria, fue un margen muy holgado; sin embargo desde las instancias gubernativas se veía que este esquema de organización político-electoral ya le venía muy chico a México, y creo yo que no solo por las demandas, condicionantes y madurez de los partidos políticos sino también frente a los escenarios de carácter internacional que se experimentaron en el mundo, hay que recordar que a finales de los 80's, por ejemplo, cae el muro de Berlín, hay un florecimiento de sistemas democráticos en los países de Europa del Este, hay materia en Latinoamérica también hay una paulatina evolución hacia la democracia de las democracias en la región, etc., reitero en esto, creo que el ingrediente que abonó, que lubricó esta transición, desde mi punto de vista, fue esa madurez que ya alcanzaron los partidos políticos en ese momento, por ejemplo de un lado, que ya la izquierda mexicana había encontrado un punto que no se había visto o que yo no recuerdo como mexicano que se haya tenido hasta antes de esa época, que es que por vez primera hubo un verdadero aglutinamiento de las diversas izquierdas en el país y por la vía de la institucionalidad que implica un partido político, creo que ese fue un primer elemento, amén de que también ya la llamada escuela de los míticos del voto de otros partidos políticos distintos al partido gobernante también ya había tenido un marcado crecimiento, hay que recordar que ya habían ganado por ejemplo el Partido Acción Nacional importantes espacios en gobiernos estatales, etc., estas circunstancias a mi modo de ver fue lo que permitió el hecho que después de la elección del 94 en 96 hubiera una reforma que se calificó de definitiva y aquí no debemos de perdernos, porque si uno revisa lo que acompaña a ese anuncio al calificar la reforma electoral como una reforma definitiva no es porque se pensara que iba a ser la última e inacabada sino porque lo que buscaban anunciar que fuera definitiva en el sentido de ser la clara reforma que definitivamente permitiera un tránsito de un sistema hegemónico a un sistema pluripartidista, y creo que si uno revisa



que la reforma fue en el 96 vino la elección intermedia de 97, y que ya en el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados, se anunciaba el hecho de que ya ningún partido político iba a tener mayoría absoluta, esto ya presagiaba lo que vendría después y lo que es hoy por hoy moneda de uso corriente entre nosotros. Es decir, estas mayorías absolutas, aplastantes cada vez, van cediendo terreno a una composición mucho más plural de los organismos políticos.

179

Esta es la reforma de 1996, y creo que cumplió su cometido en el tránsito que se nos vino en el año 2000, sin embargo, qué podemos decir de la elección de 2006, yo diría que no se necesita ser muy original para darnos cuenta de que precisamente muchísima de las imprecisiones o vacíos normativos que había tenido la legislación anterior fue lo que derivó en una contienda con las características que ya son propias de nuestra historia, que deben ser recogidas y que precisamente dio los elementos distintivos para esta reforma electoral. Todos lo recordamos, se habla con mayor o menor razón, pero se habla de que fue un uso indiscriminado de los medios de comunicación particularmente los que tienen mayor penetración radio y televisión; qué era lo que pasaba, en realidad, efectivamente la legislación había dejado ese espacio sin una contemplación cabal en su regulación, y porqué motivo, el motivo no es gratuito, miren ustedes la reforma electoral de 1977 vino a establecer constitucionalmente el derecho a la información; sin embargo, si ustedes revisan la exposición de motivos se van a percatar que ese derecho de información no estaba originalmente previsto para que los ciudadanos tuviéramos acceso a la información, sino que ese derecho a la información, saben porqué se pugnó en 1977 su establecimiento, como una garantía a los partidos políticos de que informaran, de que difundieran sus plataformas y sus campañas políticas al electorado y esto se tenía que ser así, cosa que no corrigió la reforma del 77, sí se veía, y aquí volvemos a los que son del siglo pasado, en donde bastaba con ver un espacio noticioso para darnos cuenta de las asimetrías que había en la contienda electoral.

iones



Luego entonces lo que se planteó en la reforma de 1996, no fue la regulación de los medios, porque, primero, requisito sine qua non, era fundamental que los partidos conquistaran sus espacios en los medios, cosa que no se había dado ni con la reforma constitucional del 77, que había impulsado la creación del llamado derecho a la información, y que precisamente por ello se privilegió, entre otros muchos motivos, el financiamiento público sobre el privado y las reglas de asignación de este financiamiento, porque lo que se buscaba, entre muchos otros factores, a través de este financiamiento es que los partidos políticos pudieran hacer contrataciones en los medios electrónicos de comunicación, esto no es privativo de México, es una constante en todas las sociedades del mundo, en todos los tiempos vivimos en un constante péndulo, pasamos de un estadio en donde los partidos ni tenían dinero, ni tenían acceso a los medios, a un estadio en donde los partidos tuvieron mucho dinero y mucho acceso a los medios; y ahora uno de los puntos que busca la reforma electoral es hacer que ese péndulo que se fue a uno de los extremos retome un punto medio, de suerte tal que por un lado, garantizando el acceso a los medios de comunicación electrónica, tampoco por el ejercicio de ese derecho exista una discrecionalidad para los actores políticos a efecto de tener una mayor presencia en los medios que es lo que en la jerga no jurídica sino de otras disciplinas se le ha llamado la *mediocracia*, es decir, que también lo que se está buscando es evitar que en realidad gane el que pueda gastar más en la campaña y en los medios de comunicación electrónica.

180

Voy expresar un punto de vista particular, reitero “particular”, me llama mucho la atención que so pretexto de la libertad de expresión hay un grupo de destacadísimos mexicanos que se les llama, en la jerga, líderes de opinión, que se han inconformado en contra de estas reforma y a mi me sorprende esto, salvo prueben lo contrario, esta



reforma a quienes más beneficia es a los líderes de opinión, porque la reforma lo que está prohibiendo es la contratación de espacios por parte de particulares, de partidos y de candidatos, cierto, pero la reforma en ningún momento está estableciendo una censura o una mordaza a los líderes de opinión para que escriban lo que quieran escribir, opinen en lo que quieran opinar y, ojo, aquí es donde me llama mucho la atención, que si de por sí el género de programas de opinión política ha tenido un desenvolvimiento interesante en los últimos años, pues para mí esta reforma allana el camino para que este mecanismo de discusión de las ideas, de las plataformas y los candidatos por medio de los líderes de opinión sea todavía mayor, y quiero decir que aunque las experiencias comparadas dada nuestra compleja realidad nacional a veces no son saca a la medida, esto también sucede mucho en Europa, precisamente muchos de estos programas de líderes de opinión son verdaderas fuentes en donde el electorado accede porque son transmitidos en los medios electrónicos a efecto de conocer precisamente las plataformas, la censura, las críticas o los comentarios a las diferentes plataformas; a mí me llama mucho la atención porque reitero, en este péndulo en el uso y no uso, en el acceso y no acceso a los medios de comunicación, lo que está buscando la reforma electoral es situarlo en un justo medio; aquí hubo una situación que podría llamarle imprecisión, pero hasta donde yo recuerdo, en el camino de la reforma electoral se buscaba precisamente que los estados en algunos casos en donde ya lo venían ejerciendo, mantuvieran esta facultad y en otros en donde no la ejercieran la vinieran a establecer, pero hubo un problema de tipo constitucional, la legislación de medios es federal, la concesión es federal, luego entonces sería letra poco mas que muerta el hecho de qué sanción le puede aplicar un organismo electoral si al final de cuentas la materia es privativa de la federación en términos constitucionales. Otro elemento a considerar, este considero que sí debería de estar centralizado al margen de esta consideración de tipo jurídica por una cuestión de orden práctico que tarde o temprano redunde en lo jurídico, que es la siguiente: obviamente sí se necesita un órgano rector de la administración de estos tiempos porque de lo contrario, hay que decirlo, –es una responsabilidad de enorme envergadura para el Instituto Federal Electoral– qué va pasar si no se hace así, con las televisoras de los estados bien públicas o bien privadas, creo que si no hay esta administración global de los tiempos, esta bolsa común digámosle así, a cargo del IFE que actúa como cámara de compensación que ministra los tiempos de los diferentes actores del proceso electoral, creo yo que se podría a crear una asimetría en la ministración de esta facultad, si no fuera por esta centralización, aunque yo sé que en cualquier entidad federativa de cualquier país del mundo cuando se trae a cuenta la centralización siempre se tocan fibras sensibles, recuerdo una frase histórica de Duverger decía: *ojo, cuando se construye una carretera toda carretera conlleva a un centralismo*; muchas veces, reitero, cuando hablamos de estos grandes temas como es el uso y la ministración de los medios electrónicos de comunicación a no dudar, reitero, habrá aspectos a considerar tanto de derecho constitucional, es decir, quién es el que puede otorgar las concesiones, quién las puede regular, a través de qué instrumentos, etc., etc.



Otro tanto se puede hablar de la fiscalización, aquí viene un aspecto para mí muy interesante, porque ustedes bien saben que con base en las reformas electorales se mantiene vivo el hecho de que se establezcan convenios entre el órgano federal y los órganos de los estados para la tarea de la fiscalización, y vuelvo a la historia, cómo surgió este tema de la fiscalización, primero con el tema de la fiscalización acontece un tanto cuanto lo mismo que sucede en la legislación en materia de radio y televisión, que son normas de carácter federal, no hay que olvidar que es precisamente la Comisión Nacional Bancaria de Valores la que de alguna manera se convierte en custodia de esta secrecía y que es a ella a la que se le tiene que pedir que levante esa secrecía, la historia es verdaderamente interesante, quién nutrió al legislador reformador de la Constitución en su momento ordinario, federal y local para esto, resulta precisamente que en la contienda del 2000 hubo serias impugnaciones en el seno del Instituto Federal Electoral, ya desde entonces no nada más en el 2006, sino desde el 2000 del uso de grandes cantidades de dinero dispuestas para fines proselitistas, entre otros muchos para publicidad y para televisión, y el camino fue verdaderamente tortuoso, y hay que preguntarles a los actores del IFE en aquel tiempo, porque resulta que con Constitución en mano, en primer lugar cuando el IFE solicita la información le contestan y le dicen: "sabes que, yo no estoy obligado hay un secreto fiduciario y bancario y no te voy a proporcionar la información sobre los recursos de esas cuentas bancarias", y recuerdo muy bien la imagen del entonces consejero presidente José Woldenberg en donde con Constitución en mano, se percata que no pueden promover una controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo a través de las autoridades hacendarias a efecto de que le ministren esta información, posteriormente lo que pasó fue también que empresas bancarias promovieron amparos como una manera preventiva, diciendo, ojo, se me están violando mis derechos, toda vez que quieren tener acceso a esas informaciones, amparos que nunca se resolvieron los tuvieron que sobreseer porque ya casi para su listado las empresas se decidieron desistirse de su acción..

Esto es un poco de manera sintética el camino por el cual se puso en la mesa la necesidad de que el órgano electoral tuviera estas facultades de fiscalización, lo digo con todo respeto, yo sí creo en una fórmula que no se está inventando, ya se ha hablado de ella desde hace algunos años, es el llamado federalismo cooperativo. El federalismo cooperativo se empezó hablar allá por los años 80's en México, en otros países desde antes, que no era otra cosa que el hecho de aceptar que si bien es cierto se está en una federación con estados libres y soberanos, no menos cierto es, que ciertas materias implican, lejos de una concurrencia aislada y en paralelo o bien de antinomias competenciales, la cooperación entre los diversos niveles de gobierno para la consecución del fin, y ustedes recordarán que es cuando se empieza en aquellas épocas a firmar los famosos convenios de desarrollo único, después llamados convenios de desarrollo social, que era precisamente una forma de convenir un reparto de recursos y atribuciones entre estados y federación, en el marco de los sistemas de planeación nacional y estatales, esto lo traigo a cuenta porque para mí representa un ejercicio muy interesante, en donde reitero, sabedores de que ahí están las competencias, que dentro de estas, está desde la obviedad en virtud de la cual la federación no va a venir o el Instituto Federal Electoral no va a venir a

organizar las elecciones y si no ahí está ya la jurisprudencia de la Corte que dijo: un momento, los órganos locales y los federales tienen sus estancos competenciales y no por vía del convenio pueden renunciar, pero cosa muy distinta es precisamente en el marco de esta facultad de asunción de acuerdos de convenios, y con base a las facultades de cada órgano le confiere fiscalización a uno y a otro, la ministración de información. Permítanme aprovechar esta mesa y un auditorio principalmente de abogados, en materia judicial el órgano electoral local pueda exhortar, pedir mediante exhorto diligenciado a la autoridad electoral federal, que haga lo propio para el levantamiento de esos secretos y la ministración de la información, lo cual, creo yo, como está diseñada la norma no da lugar a que el órgano federal pueda justipreciar la procedencia o no del pedimento, simple y llanamente la autoridad electoral federal es la vía en tanto que es la competente para solicitarla, no para justipreciar la procedencia o no de la solicitud. Creo yo que hay muchos otros temas que deben de mover nuestra reflexión, por favor, siendo este un foro en este Estado tan rico en la tradición pluriconstitucional de la historia mexicana, sí también ser muy cuidadosos por favor, que en el momento en el que se están revisando las normas electorales tener muy presente que lo que ya era criterio jurisprudencial de la Corte ahora también ya es un mandato constitucional con motivo de la reforma, que es que cuando se revisen las normas procesales electorales garantizar los plazos para la cadena impugnativa, es decir, que esta cadena impugnativa implica tener presente los plazos que se van a establecer para las impugnaciones, la toma de protesta en su caso, pero que en el inter de la terminación de la cadena impugnativa local y la toma de protesta se de también el espacio; y esta para mí es una de las grandes responsabilidades que tienen las autoridades legislativas de los estados toda al momento de votar sus leyes adjetivas, para que entre ese espacio de culminación de las cadenas impugnativas locales y la asunción del cargo quepan perfectamente los plazos que prevé la norma para impugnación de carácter federal.

183

Hay temas que ya también se han referido en voces de mis compañeros aquí en la mesa, criticables, como es el hecho la vida interna de los partidos que también va a estar más restringida su ingerencia por parte de los órganos electorales. También la nulidad tendrá que hacerse más por causas de carácter expresa; lo relacionado con el recuento total y parcial de los votos; en fin, yo me quedaría con lo siguiente, desde mi punto de vista son tres los puntos torales: fiscalización, medios de comunicación, y ahora la facultad que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para justipreciar la constitucionalidad o no de leyes electorales "por acto concreto de aplicación" supuesto que no existía en nuestro derecho impugnativo procesal constitucional.

Les agradezco mucho, me he quedado con algunas otras observaciones, pero me tengo que ceñir a los tiempos y creo que ya me excedí.

Muchísimas gracias.

iones



“la reforma electoral del estado en perspectiva”*

16 de agosto de 2008

Ponente: Mtro. Alan García Campos**

Ponente: Mtro. Jaime Rivera Velázquez***

Ponente: Dr. César Iván Astudillo Reyes****

Moderador: Lic. Luis Sigfrido Gómez Campos*****

PRIMERA PARTICIPACIÓN •

Mtro. Alan García Campos

184

Buenos días. Agradezco a las instituciones convocantes la gentileza de quienes me invitaron a participar en este Seminario. De igual forma agradezco a todos ustedes su presencia en este ejercicio de resistencia olímpica que implica casi el final del Seminario de actividades académicas. Cuando se me invitó a participar en el Seminario con gusto acepté sobre la base de que mi participación era cerca del final del seminario y por lo tanto había suficiente tiempo para preparar mi participación; sin embargo, cuando ya preparaba el sentido de mi ponencia me di cuenta de que en muchas ocasiones el tiempo no es suficiente y más aún que los temas sobre los que uno puede desarrollar su presentación se limitan en tanto que probablemente ya otras personas se han ocupado de ellos con antelación.

Dicho esto empezaré. En un libro clásico sobre la teoría democrática, “Consideraciones sobre el gobierno representativo” escrito en el siglo XIX, por John Stuart Mill, sostenía que la participación de todos en beneficio de la libertad es el concepto idealmente perfecto del gobierno, para luego agregar: en la medida en que algunos, no importa quienes, son excluidos de estos beneficios, los intereses de los excluidos quedan sin las garantías otorgadas para los demás y ellos mismos tienen menores posibilidades de ánimos que aquellos que podrían tener con el desarrollo de sus energías por el bien propio y de la comunidad.

La afirmación de que el perfecto gobierno libre es aquel en que todos participan de los beneficios de la libertad, insta al autor a abogar por la ampliación del sufragio, si bien en el pensamiento de este autor su idea del sufragio; universal estaba muy alejado, no cabe duda que el germen de la concepción de la condición

* Mesa Redonda celebrada el sábado 16 de agosto de 2008, en la Universidad Latina de América.

** Docente de la Universidad Latina de América.

*** Director de Investigaciones para Decisiones Estratégicas.

**** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

***** Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

• Versión estenográfica de la ponencia en la Mesa Redonda “La Reforma Electoral en Perspectiva”



Mtro. Alan García Campos

de ciudadanía se habría sembrado. Ideas como estas han impulsado que una gama cada vez más amplia de personas adquiera la condición de ciudadanía. Robert Dall, en su vasta obra literaria, sostiene que una democracia a gran escala, requiere de todos los elementos, una ciudadanía inclusiva, esto es, una ciudadanía en la que a ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes, le puedan ser negados los derechos de los que disfrutaban otros y que sean necesarios para la realización de la democracia representativa moderna. Es en esta lógica de pensamiento en la que deseo formular mi presentación el día de hoy y pasar lista a las condiciones en las que se concede y condiciona la ciudadanía en el Estado de Michoacán y proponer algunas líneas de transformación.

Las reformas constitucionales de 2007 en materia electoral y de 2008 en materia de sistema penal y seguridad pública, servirán de fondo a mi presentación. La Constitución de Michoacán remite algunas de las definiciones que concede el pacto federal justamente a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así por ejemplo, el artículo 7 de la Constitución local, señala que son ciudadanos los que reúnan los requisitos que señala el artículo 34 de la Constitución federal, de igual forma dice la Constitución del Estado, cito: *los derechos de los ciudadanos se pierden y se suspenden en los términos previstos en los artículos 37 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los casos que determine las leyes del Estado*; ello supone que la titularidad, pérdida y suspensión de los derechos de ciudadanía de las y los michoacanos se rigen en lo fundamental por la Constitución federal – parece que aquí hay una especie de renuncia al ejercicio que el Estado podría ejercer para enlistar sus propias reglas en esta materia-, lamentablemente la Constitución federal mantiene una de las concepciones sobre el particular, titularidad, pérdida y suspensión de la condición de ciudadanía que no se corresponden a una concepción de derechos humanos e inclusive de ciudadanía en los términos señalados



por Robert Dall.

Por razones de tiempo, me gustaría concentrarme en un par de ejemplos que sirven para sostener mi afirmación: el de los derechos políticos de las personas que enfrentan un proceso penal y el de las personas que han sido sentenciadas.

De acuerdo a la Constitución federal y por tanto de acuerdo con la Constitución del Estado de Michoacán, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, dice el artículo 38, fracción segunda, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; por su parte, la fracción tercera del mismo artículo 38, agrega que los derechos de los ciudadanos se suspenden, cito: durante la extinción de una pena corporal. En síntesis, los derechos políticos en Michoacán se suspenden por el auto de formal prisión en el caso de las personas procesadas y durante la extinción de la pena en el caso de las personas condenadas.

Llama la atención que la reciente reforma constitucional en materia penal y de seguridad pública, cuyo decreto fue publicado recientemente el 18 de junio de 2008, no haya reformado ambas fracciones, la segunda y la tercera del artículo 38. En dichas fracciones se conserva referencia a dos conceptos que la propia reforma pretendió suprimir de nuestra ley fundamental, aunque ahora vemos de manera imperfecta, me refiero a los conceptos de pena corporal y de auto de formal prisión.

Sobre el primer concepto el de pena corporal, fue sustituido por el de pena privativa de la libertad - repito en la reforma constitucional y en materia de seguridad pública-, pero se mantiene para efectos de la concesión de la condición de ciudadano; sobre el segundo concepto el de auto de formal prisión, se modificó por el de auto de sujeción a proceso para ponerlo en consonancia con el nuevo modelo de justicia penal de corte acusatorio que supera, por fortuna, al modelo inquisitivo.

Pues bien, mas allá de la omisión del Poder Revisor de la Constitución, lo cierto es que hoy en día los derechos políticos se suspenden por el auto de formal prisión en el caso de las personas procesadas y durante la extinción de la pena en el caso de las personas condenadas; cabe señalar que ambos supuestos, esto es, el de las personas procesadas a quienes se les dictó un auto de formal prisión, y el de las personas condenadas a una pena privativa de la libertad, han sido matizadas gracias a una labor de interpretación garantista por el Poder Judicial de la Federación, cito algunas tesis:

Sobre el primer supuesto, el de las personas procesadas a quienes se les dictó auto de formal prisión, recientemente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó las siguientes tesis: SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO QUE RIGE LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 38 SOLO PROCEDEN CUANDO SE PRIVA DE LA LIBERTAD. Hay tesis también de algunos Tribunales Colegiados en la misma dirección – no las cito porque corre el tiempo. Ello supone que antes de la adopción de los precitados criterios judiciales las personas procesadas a las que se les dictaba un auto de formal prisión, independientemente de si enfrentaban el proceso en libertad, por ejemplo, gracias al beneficio de libertad bajo caución, se le suspendían sus derechos políticos. Gracias a estos novedosos criterios de efectos limitados por la relatividad de sus alcances, las personas hoy en día procesadas que no se encuentran privadas de su libertad, siguen gozando de sus derechos políticos. Encontramos, pues, un cambio, un salto cualitativo, merced a una interpretación garantista por parte del Poder Judicial de la Federación.

Sobre el segundo supuesto, el de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, recientemente aprobó una tesis: “SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA”. El Tribunal Electoral aprobó una tesis, la cito: “SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD QUE LA PREVIENE”. Ambas tesis entre otras, supone que antes de la adopción de los precitados criterios judiciales, las personas condenadas, independientemente si se habían visto beneficiadas de alguna forma de liberación anticipada, tenían sus derechos políticos con el plazo establecido en la condena. Supongamos que a una persona se le sentenciaba a diez años y con un buen comportamiento esta persona obtenía su libertad a los siete años, la suspensión de sus derechos políticos se mantenía vigente hasta los diez años, hoy, gracias a este criterio, la suspensión dura lo que dure la privación de la libertad.

Resumiendo, merced a los criterios referidos podemos sostener que hoy en día el régimen constitucional mexicano suspende los derechos de las personas privadas de su libertad sea porque se encuentren en prisión preventiva o cumpliendo una pena.

Hay una equivalencia, la suspensión en Michoacán se da en la medida en que la persona está privada de su libertad.



La pregunta que surge es ¿Resultan suficientes los avances jurisprudenciales en aras de alcanzar el concepto idealmente perfecto del gobierno libre al que se refiere John Stuart Mill? ¿Son los avances registrados suficientes para hablar de la ciudadanía inclusiva a que alude Robert Dall? Mi respuesta es no. Considero que todas las personas que enfrentan un proceso penal, aún aquellas privadas de su libertad en prisión preventiva no deben ser despojadas de sus derechos políticos así sea de manera temporal, adicionalmente considero que no todas las personas condenadas por la comisión de un delito deben ser suspendidas en sus derechos políticos.

188

Empiezo por el primer sentido de mi afirmación, el de las personas privadas de su libertad que aún no reciben condena. Sobre este punto la Constitución mexicana vulnera claramente el principio de la presunción de inocencia, principio que se acaba de incorporar al texto constitucional con motivo de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y derecho penal. Dice el dictamen de la Cámara de Diputados que este principio permite marcar el proceso como una práctica para obtener la prueba de que un sujeto ha cometido un delito y mientras no se satisfaga ningún sujeto puede ser considerado culpable ni sometido a pena. Lo importante, para efectos de mi presentación, el dictamen sostiene que el principio de la presunción de inocencia representa una obligación de trato hacia los imputados, de ahí que la regulación de las medidas cautelares - en la prisión preventiva - se hayan diseñado sobre otros principios ¿Cuáles son estos principios? ¿Cuál es este diseño?

Desde la base de la subsidiariedad y excepcionalidad, la medida cautelar de la prisión preventiva - continúa el dictamen de la Cámara de Diputados-, procederá únicamente cuando exista la necesidad de protección a la víctima, pero lo más relevante, para efectos de mi presentación, es lo siguiente, cito el dictamen: Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolos a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio que se respeten todas las garantías del debido proceso, la antinomia es de por sí insalvable, pero para fallarla, en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

El principio de subsidiariedad de la medida cautelar apela por aquella que sea menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. Considero que si honramos el principio de afectación excepcional de derechos y el de subsidiariedad en la medida cautelar que promueve el nuevo modelo constitucional de justicia penal, debemos reconocer que la suspensión de los derechos políticos de las personas privadas de su libertad que enfrentan la prisión preventiva es insostenible, además, de acuerdo al propio dictamen, las medidas cautelares deben ser proporcionales a la necesidad de la condena. Sobre la idea de la proporcionalidad en materia de suspensión de derechos políticos la Sala Superior del Tribunal Electoral arroja luz, para el propósito de mi presentación, dice una tesis recientemente aprobada por la Sala Superior: Suspensión de derechos político partidistas, para que sea legal su aplicación como medida cautelar debe ser proporcional al presunto hecho colectivo.

Siendo así, concluyo este punto, la suspensión de los derechos político de las personas privadas de la libertad no sentenciadas es injustificable, supone un castigo anticipado y vulnera los principios de afectación mínima y proporcionalidad de la prisión preventiva. Algunos países ya han reconocido el derecho al voto de las personas detenidas cuando no tuvieran condena, caso Argentina, Colombia, Brasil, Perú y algunos Estados de la Unión Americana. En Argentina – no me meto en los detalles- esta transformación se materializó el 29 de diciembre de 2003, gracias a una acción de amparo colectiva promovida por el Centro de Estudios Legales y Sociales, una de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos más importante del Continente.

189

Hasta ahí digamos el tema relativo a la suspensión de los derechos de las personas que enfrentan un proceso penal a partir del auto de formal prisión, pero creo que el tema más complicado es el de los derechos políticos de los y las sentenciadas a pena privativa de la libertad; porque aquí ya no se puede argüir que se vulneró el principio de la presunción de inocencia. Parto de algunas premisas, las autoridades y la sociedad en general tienden a despojar a las personas privadas de su libertad de su condición humana, piensan que esas personas no son titulares de derechos y que por ende pueden ser tratadas de cualquier manera, tal distorsión se produce porque se cree que sólo son titulares de derechos humanos las personas virtuosas que cumplen sus deberes sociales y observan un buen comportamiento en sociedad.

Quienes así discurren, olvidan que los derechos humanos tienen fundamento en un principio que por derivar de la especial naturaleza ontológica de la persona tienen vigencia independientemente de los actos o conductas de los individuos y de las valoraciones que merezcan dichos actos. Las Naciones Unidas aprobó una serie de estándares para el tratamiento de las personas privadas de su libertad, los principios básicos para el tratamiento de los reclusos que establece en su artículo 5º lo cito: *con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho de encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de los Derechos humanos y algunos otros instrumentos internacionales.*

iones



Lamentablemente en amplios sectores sociales se piensa – y que ocurre con no poca frecuencia - que los derechos humanos son una recompensa por el buen comportamiento, tal creencia está asociada a otra deformación conjeturar que solo son valiosas para la sociedad aquellas personas cuyos proyectos de vida responden a lo que común o mayoritariamente se aprecia como útil o deseable, quien se parta de dicha regla pierde el respecto de los demás, por este camino se llega a una situación muy riesgosa para cualquier sociedad que pretenda ser civilizada justa o democrática, conceptual que algunos seres humanos no gozan de la condición de personas, despojarlas de sus derechos es, me parece, un proceso de despersonalización, esto es de la privación de los atributos propios de la dignidad inherente a todo ser humano. El nivel de desarrollo de una sociedad y el nivel de desarrollo democrático en una sociedad, también se mide por el trato que otorga a quienes violan la ley, los responsables de crímenes atroces suelen motivar no solo el repudio general, también suele motivar la voz generalizada de la opinión pública para ser sometidos a castigos, que aunque resulten ajenos a cualquier valoración ética sean verdaderamente ejemplarizantes - veamos si no la propuesta o las voces que abogan por la restauración de la pena de muerte o la iniciativa del Presidente Calderón para permitir la cadena perpetua-.

Las personas reclusas en centros penitenciarios o carcelarios llegan sometidas a un régimen que restringe ciertamente de manera muy rigurosa la libertad, pero la libertad exclusivamente en el ámbito físico, sin embargo, y este régimen no puede restringir las demás libertades en un grado superior al previsto por las normas de derechos humanos.

Esto plantea una pregunta de importancia capital para los derechos de aquellas personas ¿Cuáles son los límites aplicables al ejercicio de los bienes jurídicos fundamentales de las personas privadas de la libertad? Yo sostengo, las personas privadas de su libertad, se ha señalado de manera

reiterada, gozan de la titularidad de todos los derechos humanos en igualdad de condiciones frente a los demás miembros de la sociedad , en esa lógica hace falta concluir que para el ejercicio de los derechos humanos los reclusos están sometidos por regla general a los mismos límites aplicables a todos los integrantes del colectivo social. El segundo tipo de limitaciones está determinado por aquellos elementos que dan contenido a las condiciones particulares de disciplina vigentes dentro del centro de reclusión, no mas, digamos las limitaciones que todos los ciudadanos tenemos cuando estamos en libertad y exclusivamente limitaciones que se derivan de las reglas particulares de disciplina vigentes en los centros de reclusión.

Por supuesto nadie espera que los establecimientos de reclusión carezcan de un régimen disciplinario acorde a la naturaleza de los mismos y a los climas de la vida que se lleva en su interior, nadie niega tampoco que todos los miembros de la sociedad están sometidos a limitaciones en el goce de sus derechos, y que ello no tenga exclusiva de las personas privadas de su libertad, sin embargo, afirmar de manera contundente sería insólito conceder a los reclusos igual libertad que al común de las personas sin matizar o esclarecer el alcance de cada caso, crear un ambiente de verdadero absolutismo penitenciario; no debería resultar exótico sostener que los reclusos gozan, por ejemplo, del mismo ámbito de autonomía en materia de libertad de conciencia, opinión, religión libre desarrollo de la personalidad y de –este es el agregado- de los derechos políticos.

Sostener sin más que sería impropio o insólito otorgar a los presos igual libertad que al resto de los miembros de la sociedad, sin aclarar el alcance de noción de libertad y agregar que el prisionero además de pagar sus culpas ligado a circunstancias especiales de encierro fortifica un ambiente de absolutismo penitenciario.

Tales ideas no pueden ser bienvenidas en un sistema político constitucionalmente realizado bajo los ideales de la democracia. Probablemente estas objeciones puedan parecer forzadas, la cárcel supone, habilita al delincuente para el ejercicio responsable de la libertad en sociedad y para el acoplamiento de las circunstancias normales de la vida social, proclamar que la pena busque un propósito resocializador y que para lograrlo es menester enmarcarla dentro de los postulados del estado social democrático de derecho, supone asumir todos los costos que implica respetar la dignidad del recluso, un preso que no es tratado dignamente no se resocializa. Las mayores restricciones que eventualmente se pueden aplicar para el ejercicio de los derechos de los presos nunca pueden ser tales que afecten también al núcleo esencial de los derechos.

Las precisiones anteriores permiten comprender con claridad que las personas privadas de su libertad son titulares de los derechos que se predicán a todos los miembros de la sociedad, en consecuencia, debe entenderse que el propósito buscado con el análisis en cuestión no es otro que el de proporcionar elementos teóricos doctrinales para superar la suspensión del derecho a votar de las personas privadas de su libertad.



La reforma constitucional al sistema de justicia penal y seguridad pública adicionó al artículo 22 constitucional e incorporó el principio de proporcionalidad de la pena, toda pena, dice el nuevo artículo, debe ser proporcionada al delito que sancione y al bien jurídico afectado. De acuerdo al dictamen de la Cámara de Diputados con lo anterior se pretende que el legislador secundario – donde está el legislador michoacano- al momento de determinar las penas, busque la congruencia entre la sanción y la importancia del bien jurídico que se tutela, así, entre mayor sea la afectación, la pena deberá ser mayor y viceversa. Esta idea nos es nueva, con ella se busca, además de que exista una correspondencia entre la lesividad de la conducta y la consecuencia colectiva, que las sanciones se individualicen, esto es, que se acomoden a la conducta delictiva. Establecer por tanto, como lo hace la Constitución federal a la que se repliega la Constitución de Michoacán, que todas las personas condenadas son suspendidas de sus derechos políticos, es contrario a una lógica garantista de derechos humanos; la suspensión del derecho al voto en razón de una condena penal no es irrazonable en sí, pero el periodo de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena, así lo afirmó por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, órgano garante del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su observación general número 25, justamente en los derechos políticos.

192

El propio Comité de Derechos Humanos de la ONU en los últimos años parece haber evolucionado hacia el rechazo categórico de la privación del derecho al voto por este motivo, esto es por la condena penal. En un comentario sobre el informe que le presentó el Reino Unido publicado en el año 2002 se dijo: *Al Comité le preocupa la vigencia de una ley antigua por la que se niega a los reclusos convictos el ejercicio del derecho del voto*, el Comité no ve justificación a semejante práctica en la actualidad considerando que equivale a un castigo adicional que no contribuye a la reforma y a la readaptación social de los penados y es contraria al párrafo tres del Artículo 10, así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo que propongo no es extraño en otras latitudes, cito una experiencia que nos es cultural y gráficamente más cercana, la Constitución vigente en Costa Rica desde 1949 entiende por ciudadanía al conjunto de derechos civiles y políticos que corresponde a los nacionales mayores de 18 años, artículo 9°. Ese status jurídico que naturalmente incluye el derecho al sufragio activo, solo supone que por interdicción judicialmente declarado o por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. De dichas reglas constitucionales se desprende en el país tipo, el principio según el cual los Costarricenses mayores de edad comprendidos dentro de la población penitenciaria gozan del derecho a votar, salvo aquellos que hayan sido declarados judicialmente en estado de interdicción o los condenados cuya pena en la sentencia le imponga de manera específica, concreta, individualizada, la indicada pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Tal principio diferencia a Costa Rica de otros países latinoamericanos cuya tendencia es negar los derechos políticos, de pleno derecho, a toda persona que esté compurgando una pena de prisión.

Esta concepción favorable al ejercicio del sufragio por parte de los seguidores de la libertad, se refuerza por la circunstancia de que el Código Federal costarricense prevé la aplicación de dicho derecho como la pena aplicable en muy pocos supuestos, digamos que hay un modelo que recientemente se adecuó particularmente en 1998, y hoy en día en Costa Rica todas las personas pueden ejercer sus derechos políticos, salvo aquellas a las que expresamente el juez a partir de los principios de proporcionalidad y las consecuencias jurídicas por la comisión de un crimen, le hayan impuesto como pena concreta la suspensión de sus derechos.

En suma, suspender indiscriminadamente los derechos políticos a todas las personas privadas de su libertad que han recibido condena es injustificable considerando que equivale a un castigo adicional, añadido, accesorio que no contribuye a la reforma y a la readaptación social de los penados, lo correcto es que caso por caso se individualice la pena y que el Código Penal prevea la suspensión de derechos como pena susceptible de aplicarse en muy pocos supuestos delictivos. Digamos que la pena de suspender los derechos políticos sea una excepción y no como ocurre en nuestro país que es la regla.

A mi modo de ver las personas privadas de su libertad que no han recibido condena deben mantener sus derechos políticos, me parece que esto es fácil sostener, y solamente algunas de las personas privadas de su libertad que ya han recibido condena deben ser suspendidos de sus derechos políticos, expandir los derechos de ciudadanía a sujetos hoy excluidos es honrar los ideales y consecuencias que se distraen de los derechos humanos y promover la afirmación de Joan Stuart citada al inicio de mi presentación:

La participación de todos en beneficio de la libertad es el concepto idealmente perfecto del gobierno libre, en la medida en que algunos, no importa quienes son excluidos de estos beneficios los intereses de los excluidos quedan sin las garantías acordadas para los demás y ellos mismos tienen menos posibilidades de ánimos aquellos que podrían tener para el desarrollo de sus energías para el bien el propio y de la comunidad, yo agregaría también, para el ejercicio de su readaptación social.

Muchas gracias.

SEGUNDA PARTICIPACIÓN:

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

La reforma electoral federal de 2007 puede compararse por su trascendencia con las reformas de 1977, 1989 y 2006. Puede decirse que se trata de una reforma de nueva generación -la cuarta-, que confirma los avances democráticos de los cambios anteriores y se hace cargo de las limitaciones de éstos frente a problemas nuevos o no previstos, pero que se han manifestado en condiciones de una competencia electoral intensa.

La reforma de 1977 tuvo como eje la apertura del sistema de partidos a una pluralidad política que ya se expresaba en la vida de la sociedad pero carecía de cauces institucionales adecuados. A pesar de las limitaciones que en su momento se observaron en aquella reforma política, ésta demostró su bondad al ampliar y naturalizar la pluralidad de expresiones políticas en la Cámara de Diputados - y más tarde en los ayuntamientos y los congresos locales-, y en el arraigo de un sistema de partidos cada vez más competitivo. El Estado de Michoacán experimentó los efectos de aquella reforma con una apertura, limitada pero significativa, a la pluralidad política y a una incipiente alternancia en el nivel municipal.

En 1989-90 se dio un paso de gran relevancia con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un organismo permanente y con personalidad jurídica (aunque todavía no del todo autónomo), que permitió la formación de un cuerpo de funcionarios profesionales en la materia que, con el tiempo, se convertiría en uno de los puntales de la imparcialidad de la autoridad electoral. Además, la confección de un nuevo código electoral (el Cofipe) que estableció con rigor y detalle los procedimientos de cada uno de los eslabones del proceso electoral, le dio a éste tal grado de legalidad y certeza que fue desterrada la discrecionalidad de las autoridades. El modelo de un organismo electoral autónomo fue adoptado también en los Estados; en el caso de Michoacán, esto tuvo lugar en 1995 con la creación del Instituto Electoral de Michoacán.

En 1996 culminó un trayecto de reformas para asentar en México las elecciones democráticas. Al WE se le otorgó una autonomía plena con la exclusión del representante del Ejecutivo y la designación de consejeros electorales con plena independencia. Al mismo tiempo, se dio un salto cualitativo en materia de equidad en la competencia con las nuevas reglas de financiamiento de los partidos y de fiscalización de los mismos. Adicionalmente, se integró un Tribunal Electoral de pleno derecho, respaldado por la independencia del Poder Judicial. Los frutos de esa reforma pronto se reflejaron en elecciones más competidas y transparentes, y en uno de los resultados naturales de la competencia democrática, la alternancia en el poder.



Puede decirse que la reforma de 1996, precisamente porque permitió y afianzó la competencia democrática, hizo surgir nuevos problemas, propios de la democracia de nuestros días en México y el mundo. Uno de ellos es la relación inevitablemente tensa y riesgosa del dinero con la política. Particularmente a raíz de la contienda presidencial de 2000 se puso de manifiesto que, aun cuando el financiamiento público a los partidos era elevado, la dinámica de una competencia reñida impulsaba a los contendientes a buscar recursos económicos adicionales más allá de los permitidos por la ley. Y también se demostró que las facultades y los instrumentos de fiscalización de los que disponía la autoridad electoral resultaban insuficientes para atajar esa amenaza a la legalidad y la equidad.

195

Por otra parte, el enorme potencial de influencia de la televisión y la radio en las preferencias electorales de los ciudadanos hizo de esos medios los canales primordiales de la propaganda de los partidos y, con mucho, el rubro mayor de los gastos de campaña. Particularmente las campañas electorales de 2000 y 2006 quedaron determinadas por el contenido, el estilo, los medios de expresión y los costos vinculados a los medios electrónicos de comunicación; las reuniones de ciudadanos, la comunicación personal y la exposición amplia de las propuestas políticas fueron relegadas a un segundo plano. El bombardeo de spots sustituyó en gran medida a la confrontación de ideas. De ahí a una escalada de propaganda negativa y hasta calumniosa entre partidos por medio de la televisión y la radio, había sólo un paso, y éste se dio en 2006, con demérito de la calidad de la competencia y poniendo en duda, a los ojos de muchos ciudadanos, la legitimidad del resultado electoral.

La calidad y legitimidad de las contiendas electorales se han visto afectadas también por el uso intensivo de los medios electrónicos que hacen los gobiernos federal y locales para difundir sus acciones y políticas, a menudo con una intención inocultable de influir en las preferencias electorales.

iones



La lucha por ocupar los espacios mediáticos, tanto por los partidos como por algunas instancias de gobierno —y, en algunos casos, por terceros particulares— se convirtió en una espiral de mercadotecnia cada vez más agresiva y de gastos que parecían no tener fin. Y los resultados para los actores políticos eran dudosos, en la medida en que se neutralizaban mutuamente y saturaban la capacidad de atención del público. Los principales beneficiarios de esa carrera mediática eran las empresas de televisión y radio, que captaban la mayor porción de los gastos de campaña. Es como la carrera armamentista en tiempos de la Guerra Fría: ninguna de las potencias podía dejar de gastar en armas cada vez más sofisticadas para no quedar en desventaja, aunque ambas partes reconocían el daño que con ello causaban a su economía.

En suma, la experiencia de las contiendas electorales de los últimos años demostraba la necesidad de una nueva reforma electoral que permitiera corregir las distorsiones de la competencia, particularmente las relacionadas con los elevados costos de las campañas en un contexto de gran influencia de los medios de comunicación masiva.


Tal vez los cambios de mayor trascendencia que contiene la reciente reforma electoral sean los cambios de reglas del financiamiento de los partidos y sus campañas, y la regulación de la publicidad en los medios electrónicos. El financiamiento público de los partidos y la existencia de un instituto electoral autónomo y permanente fueron condiciones indispensables para la transición a un régimen democrático. Estos gastos han sido, sin duda, una buena inversión, cuyos beneficios —la democratización— no tienen precio. Pero, una vez cumplida la misión, es tiempo de emprender un proceso gradual de reducción de los costos.

Las vías por las que la nueva legislación electoral propiciará una reducción de los costos de las elecciones son, por lo menos, cuatro: 1) el establecimiento de una nueva fórmula para calcular los montos del financiamiento ordinario a los partidos, ligada al número de electores y no al costo mínimo de campañas; 2) una disminución neta del financiamiento adicional para los períodos de campaña, 3) una menor duración de las campañas electorales, y 4) la prohibición de contratar tiempos de publicidad en la radio y la televisión.

La primera vía tendrá un efecto reductivo considerable en el futuro, si se tiene en cuenta que, por su base de cálculo originaria de 1996 y la fórmula aplicable en los años subsiguientes, los montos de financiamiento a los partidos y a las campañas habían crecido exponencialmente. Las nuevas disposiciones frenan ese crecimiento y llevarán la subvención a los partidos a niveles más razonables²⁶.

La segunda vía es una consecuencia lógica de la primera, además de que se establece de entrada una disminución del gasto adicional para campañas: del 100 por ciento respecto al gasto ordinario que regía, al 50 por ciento cuando se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, y al 30 por ciento cuando sólo se elijan diputados.

26 El financiamiento público para el sostenimiento & sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.



La tercera vía —tiempos de campaña más breves- no solamente dará la oportunidad de gastar menos (aunque no faltarán los candidatos que gasten lo mismo, intensificando las campañas en menos tiempo), sino ayudará a evitar el hastío ciudadano que suelen provocar las largas campañas electorales. Además, la regulación, por primera vez, de las contiendas internas de los partidos para seleccionar a sus candidatos, impondrá un saludable límite a las precampañas que se suman a las contiendas formales.

La cuarta vía será la de mayor impacto en la estructura de los gastos de campaña y, a fin de cuentas, en la disminución del costo de las mismas. Como se mencionó arriba, la publicidad en la televisión y la radio se han convertido en el eje de la propaganda electoral y en el concepto de mayor gasto político. Según algunas estimaciones, el gasto en radio y televisión de los procesos electorales de los últimos años absorbió entre el 60 y el 80 por ciento de los gastos de campaña de todos los partidos. La prohibición de contratar —por los partidos y cualquier otra persona física o moral- espacios en los medios electrónicos para hacer propaganda electoral o influir en las preferencias ciudadanas por partidos o candidatos, liberará enormes recursos económicos que los partidos podrán destinar a otras formas de campaña y, a mediano plazo, podría hacer factible un nuevo ajuste a la baja de los montos de financiamiento.

Pero como en una sociedad contemporánea no puede prescindirse de la comunicación masiva, el legislador ha sustituido el oneroso gasto de los partidos en televisión y radio por el aprovechamiento de los tiempos oficiales en esos medios que, por ley, le corresponden al Estado. Conforme a las nuevas disposiciones constitucionales y del código electoral, los partidos y el IFE mismo dispondrán de tiempos gratuitos en todos los canales de radio y televisión del país, en cuotas variables según se trate de períodos ordinarios o de campaña.

El efecto de la sustitución de la compra de espacios televisivos y radiofónicos por el uso de los tiempos oficiales no se agota en el ahorro de recursos. Gracias a la intervención directa del IFE en la asignación y administración de los tiempos para cada partido, conforme a la ley, se asegurará una distribución equitativa (que no igualitaria, porque dependerá en parte de la votación que cada partido haya obtenido anteriormente) y se evitarán así las asimetrías que pueden producirse por un mayor gasto en publicidad de unos. Con estas medidas se espera también que la fiscalización de los gastos de campaña sea más segura al eliminar los resquicios por los que se puede disimular el gasto en una gran multiplicidad de medios de comunicación dispersos en todo el país.



La tercera vía —tiempos de campaña más breves- no solamente dará la oportunidad de gastar menos (aunque no faltarán los candidatos que gasten lo mismo, intensificando las campañas en menos tiempo), sino ayudará a evitar el hastío ciudadano que suelen provocar las largas campañas electorales. Además, la regulación, por primera vez, de las contiendas internas de los partidos para seleccionar a sus candidatos, impondrá un saludable límite a las precampañas que se suman a las contiendas formales.

La cuarta vía será la de mayor impacto en la estructura de los gastos de campaña y, a fin de cuentas, en la disminución del costo de las mismas. Como se mencionó arriba, la publicidad en la televisión y la radio se han convertido en el eje de la propaganda electoral y en el concepto de mayor gasto político. Según algunas estimaciones, el gasto en radio y televisión de los procesos electorales de los últimos años absorbió entre el 60 y el 80 por ciento de los gastos de campaña de todos los partidos. La prohibición de contratar —por los partidos y cualquier otra persona física o moral- espacios en los medios electrónicos para hacer propaganda electoral o influir en las preferencias ciudadanas por partidos o candidatos, liberará enormes recursos económicos que los partidos podrán destinar a otras formas de campaña y, a mediano plazo, podría hacer factible un nuevo ajuste a la baja de los montos de financiamiento.

198

Pero como en una sociedad contemporánea no puede prescindirse de la comunicación masiva, el legislador ha sustituido el oneroso gasto de los partidos en televisión y radio por el aprovechamiento de los tiempos oficiales en esos medios que, por ley, le corresponden al Estado. Conforme a las nuevas disposiciones constitucionales y del código electoral, los partidos y el IFE mismo dispondrán de tiempos gratuitos en todos los canales de radio y televisión del país, en cuotas variables según se trate de períodos ordinarios o de campaña.

El efecto de la sustitución de la compra de espacios televisivos y radiofónicos por el uso de los tiempos oficiales no se agota en el ahorro de recursos. Gracias a la intervención directa del IFE en la asignación y administración de los tiempos para cada partido, conforme a la ley, se asegurará una distribución equitativa (que no igualitaria, porque dependerá en parte de la votación que cada partido haya obtenido anteriormente) y se evitarán así las asimetrías que pueden producirse por un mayor gasto en publicidad de unos. Con estas medidas se espera también que la fiscalización de los gastos de campaña sea más segura al eliminar los resquicios por los que se puede disimular el gasto en una multiplicidad de medios de comunicación dispersos en todo el país.

Cabe recordar que los efectos de la reforma electoral no se limitan al ámbito federal. Conforme a las nuevas disposiciones constitucionales, las mismas normas generales deberán adoptarse en las legislaciones electorales locales, además de ampliar a los estados las atribuciones del IFE en materia de uso de los tiempos en los medios de comunicación masiva.

Pues bien, varias de las nuevas disposiciones electorales federales se adoptaron en Michoacán con anticipación, a partir de la reforma del Código Electoral del Estado aprobada en febrero de 2007. El código electoral estatal reformado establece que la contratación de espacios en radio, televisión, medios impresos y medios electrónicos por los partidos políticos se hará exclusivamente a través del Instituto Electoral de Michoacán. Con la reforma federal esta disposición ha quedado rebasada en lo que se refiere a la radio y la televisión: la autoridad electoral federal no solamente es el conducto exclusivo del acceso de los partidos a la televisión y la radio, sino que el uso de tales espacios ya no se contratará ni pagará; simplemente el IFE aprovechará los tiempos oficiales establecidos en la ley. Y tal norma es válida tanto para el ámbito electoral federal como para los comicios locales. Con este nuevo precepto el IEM queda eximido de una obligación nada fácil de cumplir; la dificultad operativa la está enfrentando el IFE. Habrá que ver si el legislador mantiene esa atribución respecto de los medios impresos.

199

Otra anticipación de la ley michoacana respecto a la reforma federal fue la regulación de las campañas internas de los partidos o precampañas, la abreviación de los periodos de campaña y la prohibición de la difusión gubernamental durante todo la campaña electoral.

Además, aun antes de la última reforma, el Código Electoral de Michoacán establecía la facultad del IEM para celebrar convenios con el IFE en materia del padrón electoral, fiscalización, organización y capacitación y educación cívica. Las nuevas disposiciones federales acerca de la eventual colaboración del IFE en los comicios locales tienen en Michoacán un marco legal propicio. Sin embargo, habrá que ver con cautela los ámbitos y las formas de colaboración del IFE con el IEM en los comicios locales, para no incurrir en una sustitución o subordinación de la autoridad local que vulnere su autonomía y contravenga los

iones



principios federalistas.

Hay, por otra parte, algunos aspectos en los que la reforma estatal michoacana fue omisa y en los que conviene que se ponga a tono con el criterio federal, independientemente de que su adecuación se derive como obligación o no de las prescripciones de la reforma constitucional general. El más importante de ellos es el relativo al financiamiento público. Hay dos razones importantes por las que el Congreso del Estado debería revisar y ajustar a la baja las fórmulas de cálculo del monto del financiamiento estatal a los partidos, tanto para actividades ordinarias como para gastos de campaña²⁷: porque hay un consenso nacional respecto a que ha llegado el tiempo de disminuir el costo de los partidos y las elecciones, y porque las nuevas reglas de propaganda en la radio y la televisión significarán una reducción drástica de los costos de campaña de los partidos.

La disminución de los montos de financiamiento y la supresión de las contrataciones de tiempos en radio y televisión debe acompañarse, naturalmente, de un descenso de los topes de gastos de campaña. Por lo tanto, deberá establecerse una nueva base de cálculo de los costos de campaña, ya que actualmente el código prevé simplemente incrementar el tope anterior conforme a la variación del índice de precios al consumidor.

200

De todos modos, será necesario adecuar la legislación local a las normas constitucionales y reformular algunas disposiciones del código electoral del estado para evitar contradicciones internas. Es de esperar que el proceso legislativo de adecuación de La ley electoral del estado transcurra sin problemas mayores, en la medida en que hay un consenso interpartidario sobre las cuestiones de fondo. No obstante, este proceso de adecuación dará la oportunidad de revisar otras reglas de la legislación electoral local no necesariamente vinculadas con la reforma federal, sino derivadas de la propia experiencia local, tales como el voto de los michoacanos en el extranjero y las candidaturas comunes y coaliciones. Además, sigue pendiente la reglamentación de las disposiciones constitucionales en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Sobre lo primero, el IEM está haciendo una evaluación de la cual derivará propuestas de modificación de la ley y los procedimientos. Sobre los mecanismos de democracia semidirecta, los diputados de los diferentes partidos tienen la palabra.

27 El artículo 47 del Código Electoral del Estado de Michoacán establece la fórmula: para actividades ordinarias, número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral multiplicado por la quinta parte del salario mínimo vigente en la entidad para gastos de campaña, un monto equivalente adicional.

TERCER PARTICIPACIÓN*

Dr. César Iván Astudillo Reyes

Muchas gracias. Buenos días a todos. Quiero comenzar agradeciendo a las instituciones que han organizado este seminario por la amable invitación para estar con todos ustedes. Agradezco también a mis compañeros de panel, y voy aprovechar los minutos que me han sido concedidos para hablar sobre algunas cuestiones que creo que pueden ser de importancia para el futuro proceso de reforma electoral en el Estado de Michoacán. Ciertamente la exposición del maestro Rivera me ha dejado casi sin materia, pero trataré de ir, en la medida de mis posibilidades, replanteando algunas posiciones y también obviando algunos de los comentarios, que atinadamente ha hecho el maestro, porque también formaban parte de lo que yo quería comentar.

Los Estados de la república tienen por obligación constitucional establecida en el artículo 6º Transitorio de la reforma constitucional electoral la obligación de reformar o adecuar sus disposiciones normativas en materia electoral en un plazo de un año a partir de la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación o un año posterior a la conclusión de los procesos electorales si las entidades federativas ya se encontraban inmersas o por iniciar el proceso electoral - que entiendo es el caso de Michoacán -.

En ese sentido, digamos el proceso de reforma está por comenzar en el Estado. Yo quisiera referirme a algunas consideraciones de cómo van a afectar las nuevas disposiciones establecidas en la Constitución mexicana en el ámbito de las entidades federativas.

Básicamente todos lo sabemos - porque todos seguimos con atención el proceso de reforma constitucional - la reforma electoral, como ciertamente se ha puntualizado por el maestro Rivera, atendió un punto toral: La relación del dinero con la democracia y de los medios de comunicación con la democracia. En este sentido hay dos prescripciones en la nueva base tres del artículo 41 Constitucional que tienen directamente implicaciones para las entidades federativas y que se vinculan con este nuevo sistema de comunicación política que se ha instaurado a nivel nacional y que también tiene, por obligación constitucional, que descender a las entidades federativas.

En qué se basa este nuevo modelo de comunicación política o de comunicación política electoral -sin que yo vaya entrar al fondo del asunto-, sí les quiero decir que básicamente tiene cuatro partes:

201

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la Mesa Redonda "La Reforma Electoral del Estado en Perspectiva".

iones



En primer lugar define la nueva modalidad de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Como aquí se ha expresado, los partidos políticos salen del espacio de los medios de comunicación, básicamente de radio y televisión a través de propaganda electoral pagada y se encauzan a través de tiempos oficiales del Estado, esa tal vez sería el primer elemento.

El segundo, es que entes - yo les llamaría secundarios del proceso electoral, porque finalmente son actores del proceso electoral- se les impide que puedan también contratar espacios en la radio y la televisión para hacer propaganda política.

En segundo lugar, aparte de la modalidad está el órgano que tiene en sus manos ser el garante de estas, por llamarlas así, restricciones. La reforma constitucional otorga todas las atribuciones al Instituto Federal Electoral en alguna materia - ya después entraré a la parte estatal - de ser el garante principal de estas restricciones, igual ser el garante principal de que el Estado conceda al propio Instituto los tiempos que le corresponden para que el propio Instituto los administre y los reparta entre los partidos políticos.

202

En tercer lugar, está el sistema de restricciones, que entiendo, son tres tipos de restricciones: Una, la restricción de contratar de los partidos políticos; la segunda, es la restricción en cuanto al contenido de los mensajes de los partidos políticos; y la tercera, es la restricción a la llamada propaganda gubernamental. Aquí abro un paréntesis rápidamente para señalar la necesidad que tenemos de definir - esto es algo que nos corresponde a académicos a actores del proceso electoral - los distintos tipos de comunicación que inciden en materia política, porque también aquí hay una gran confusión en relación a otros de los grandes temas de esta reforma - que trataré de entrar pero que no es el objeto de la discusión - si la reforma en este sentido vulnera la libertad de expresión. Yo creo que estamos manejando conceptos de manera equivocada, porque manejar que se vulnera la libertad de expresión es reconocer que los partidos políticos tienen derechos fundamentales, y eso para empezar es muy discutible - es más, yo se que puede haber distintas posiciones - , pero en principio, los derechos fundamentales se reconocen a las personas no a otro tipo de entes que no tienen la calificación de personas, los partidos políticos son entidades de interés público, reconocer, por ejemplo, que los partidos políticos tienen derechos fundamentales y no prerrogativas, que son privilegios que se otorgan a determinadas instancias para que puedan cumplir con el fin que constitucionalmente les ha sido otorgado, sería decir que, por ejemplo, las franquicias postales también derivan de un derecho fundamental de los partidos políticos, lo cual me parece absurdo, pero repito, estamos, creo, enfocando mal los conceptos y la vinculación inadecuada de conceptos con temas nos lleva a caer en conclusiones erróneas.

Estaba yo en la parte del modelo de comunicación política. Primero, modalidad de acceso; segundo, institución a la que le compete ser el garante de las restricciones; tercero, las restricciones mismas; y cuarto, el régimen de sanciones, porque eso es también lo que en nuestro país no ha funcionado. La restricción de terceros para contratar propaganda política y la exclusividad de los partidos para contratar publicidad en radio y televisión eran dos elementos que ya estaban en el COFIPE pero que, yo no creo que sea por el régimen de sanciones que tenía el COFIPE, por lo cual las restricciones no funcionaron, yo creo que gran parte de la culpa - si hay que hablar de culpas- la tuvieron en primer lugar, los partidos que siempre están llevando al límite por su propia naturaleza este tipo de cosas, pero en segundo lugar, dependieron del comportamiento de la autoridad electoral. Estas dos restricciones que estaban en el entorno de las normas secundarias se constitucionalizaron - lo cual es ya también un mensaje que no me parece del todo pertinente porque nos quiere decir que todo lo que no está en la Constitución hay la mayor facilidad para vulnerarlo, creo que ahí hay un mensaje inadecuado-, y lo segundo, es que se le dan al Instituto Federal Electoral, como se ha dicho en los medios, dientes para que pueda incidir directamente en garantizar que estas restricciones no se vulneren -yo creo que los dientes ya los tenía-.

Este, el nuevo sistema de comunicación política, también se ha llevado al ámbito de las entidades federativas, porque como también se dijo - no voy a entrar en el tema- ciertamente desde el proceso electoral 2000, pero agudizado en el 2006, tuvieron algunos comportamientos que ante la deficiente, nula regulación u omisión de las autoridades electorales habían terminado por desbordar la calidad, por llamarlo de alguna manera, del proceso electoral.

Quiero referirme a esto en el entendido de que, repito, estas son dos cuestiones sobre las cuales el legislador estatal va a tener que



Dr. César Iván Astudillo Reyes



entrar; y lo primero que habría que decir – digo estando en una mesa académica de reflexión- es la oportunidad que desde el artículo 41 que es el artículo donde se regulan procesos federales, se regulen cosas de los procesos locales cuando sabemos que el artículo natural para regular esas cuestiones es el artículo 116, aunque ustedes me pueden decir que esto es algo sin relevancia, sin trascendencia, que es una cuestión académica, no, y ahora vamos a ver porqué no. Y ya quiero entrar un poco en materia.

La cuestión de dónde están las normas es significativo porque, el hecho de que estas dos restricciones, repito, de que los partidos contraten tiempos en radio y televisión y que terceros secundarios en el proceso electoral también lo hagan, el hecho de esa regulación no esté en el 116 implica, en primer lugar, que el legislador no tenga la obligación de incorporar ambas restricciones en la Constitución estatal, porque recordemos que el artículo 116 dice que las constituciones y leyes deberán garantizar; entonces, si no está ahí y está en el 41, lo que sucede es que en las dos restricciones el legislador estatal va a tener que usar su discrecionalidad para ver si las pone en las Constituciones, en el estatuto del Distrito Federal o si las manda a sus leyes, y eso después puede tener implicaciones para la eficacia, vinculándolo con lo que dije hace rato, de que muchas veces si las cosas no están en la Constitución no se cumplen.

204

Ya hay entidades que han avanzado en esto, y sí quiero decirles, por ejemplo, que estas dos restricciones se han llevado a nivel constitucional, Chiapas ya reformó, en el Distrito Federal ya reformó, y en Nayarit que fue el primer Estado - reformó unos días después de que se hizo la reforma nacional-, pero por ejemplo, Querétaro, con su Constitución tan reducida no dice nada sobre el particular y entendemos que eso lo va a regular en su legislación.



Derivado de lo anterior, hay que decir que estas dos van a ser las únicas restricciones, que repito, van a vincular al legislador estatal y en segundo lugar, a las instituciones electorales, que también tienen su participación. Ahora voy a entrar en ello, porque este asunto de la regulación de lo que se ha llamado las campañas negativas, es decir, el contenido de los mensajes políticos no está en la misma base ni el mismo precepto constitucional, no reenvía a que esas restricciones al contenido de la propaganda tengan que regularse a nivel estatal, entonces también ahí nos vamos a quedar en que va a haber un margen de discrecionalidad para el legislador para si retoma toda la parte del contenido de las campañas de la propaganda política y las regula y si no las regula no hay ninguna obligación ni por lo mismo el legislador va a tener ninguna responsabilidad – ojo, ese es un dato, salvo que alguien tenga una idea distinta que lo podemos discutir, es algo complejo-, se está dejando en plena libertad al legislador estatal para que sea él quien defina si regula el contenido negativo, se le llama de los mensajes políticos o los deja como están, y en una visión prospectiva podemos decir que entonces la idea original o la esencia de la misma reforma constitucional puede limitarse a nivel local, porque recordemos que la idea fue también elevar la calidad de la competencia política y fortalecer nuestro sistema democrático, entonces si el legislador no regula, no se va a cumplir el objetivo.

Dicho lo anterior, quiero establecer algunas apreciaciones en torno a cuál será el margen de movilidad del legislador para regular estas dos cuestiones. Vamos por lo primero: Propaganda política. La reforma incidió directamente en la propaganda política y constató a nivel constitucional lo que ya estaba en la ley, que los partidos políticos tienen la exclusividad de la propaganda política en radio y televisión, es decir, que es derecho exclusivo de ellos contratar esa propaganda en radio y televisión, esto qué quiere decir, que justamente derivado de esa exclusividad en radio y televisión es que ningún tercero ajeno o secundario al proceso puede contratar. Aquí está el primer problema de decir si esto vulnera la libertad de expresión o no - recordamos que esto dio pie a un debate del Consejo Coordinador Empresarial, de que estaban vulnerándole sus derechos a la libertad de expresión- repito, creo que estamos manejando mal los conceptos o que al menos creo que ellos tuvieron abogados no del todo competentes para decir que se les estaba vulnerando un derecho fundamental, porque - voy a retomar esto muy rápido, si después alguien quiere que profundicemos podemos profundizar -, hay una diferencia fundamental entre, valga la redundancia, lo que es el derecho fundamental a la libertad de expresión que es el derecho que protege el hecho de que nosotros en una actividad de tipo intelectual podamos generar ideas, opiniones y podamos expresarlas en un ambiente de una libertad muy amplia que solo debe estar restringida por las consideraciones de las que habla el 6º constitucional, pero otra cosa es decir que ese mismo derecho que protege la libertad de formar opiniones, ideas y expresarlas protege la mercantilización de esas ideas, que son cosas muy diferentes, esto es, lo que se está protegiendo, entiendo yo con la reforma, es salvaguardando el hecho de que nosotros podamos pensar y difundir nuestras ideas en ese entorno de expresión, pero lo que sí está restringiendo es que esas ideas, sobre todo las que tienen un contenido político, puedan ser mercantilizadas, es decir, nadie está restringiendo al Consejo Coordinador Empresarial de que sus miembros puedan decir “me parece que esta persona es un

peligro para México" "me parece de que ésta persona va a llevar al caos a México"; pero lo que no se protege, y que creo que entra en un ámbito distinto, es el hecho de mercantilizar la circulación de esas ideas que son ideas con contenido político, creo que son dos ámbitos distintos: uno, es el de la generación de las ideas y el de su expresión, y otro, es el de la mercantilización o el mercado de las ideas; y aquí hay una consideración que tiene que ver con la calidad del sistema democrático, con la obligación de un estado de democracia constitucional que implica que esto se regule. Empiezo por la segunda, si en México somos una democracia constitucional asentada en el principio de igualdad formal y sustancial, hay que llegar a la conclusión de que no todas las personas que tienen el deseo de expresarse políticamente puede mercantilizar o entrar al circuito de la mercantilización de sus opiniones – esto nos lleva a un entorno de desigualdad entre quienes pueden entrar a esa mercantilización que generalmente son organismos que tienen las posibilidades económicas y quienes no lo tienen – es decir, si estamos en un entorno de buscar la igualdad sustancial en todos los ámbitos, yo creo que sí se justifica la intervención del Estado para que se diga: si hay una desigualdad manifiesta entre quienes quisieran y debieran tener el acceso a manifestarse a través de spots pagados, lo que debemos hacer es una restricción generalizada para que si no todos pueden, ninguno pueda; y entonces ahí es proyectar una de las vertientes del principio de igualdad al ámbito de los procesos electorales, y además este ámbito se justifica porque, hay que recordar que, los derechos fundamentales tienen una proyección diferente en función del contexto en que se utilizan y cuando los derechos fundamentales se utilizan en el contexto de los procesos electorales hay necesariamente una modulación de lo que implican estos derechos fundamentales con otros principios que también regulan los procesos electorales; por eso ni se puede decir, somos libres de decir lo que queramos en un pretendido empleo de un derecho fundamental cuando por el otro lado hay un principio que regula los procesos electorales que habla de la equidad en la contienda política – en eso de la equidad no me gusta, yo siento que es proyección del principio de igualdad en los procesos electorales-.

Dicho esto, regreso a lo que se estaba destacando. La reforma regula la propaganda, la hace exclusiva de los partidos, quita a los terceros - y esto es algo que se debe regular a nivel local-, pero la reforma también delimita los medios de comunicación en donde la restricción no opera, porque solo habla de radio y televisión, esto qué quiere decir, que sí hay posibilidad, por ejemplo, de que los terceros y los partidos contraten publicidad en otros medios de comunicación que no sea la radio y televisión; es decir, pueden acceder al uso de prensa escrita, revistas periódicos etc., y también pueden hacer uso del internet que hoy es ya una herramienta, un medio de comunicación por el cual nos comunicamos porque sirve para difundir mensajes.

Otra cuestión es si la restricción tiene además una limitación temporal o no la tiene, es decir, si esta inaccesibilidad a la contratación o a la difusión de mensajes de contenido político solo es durante el tiempo de campaña, de precampaña o si es una restricción generalizada. Yo creo que es una restricción generalizada, estemos en campaña o fuera de la campaña, las restricciones operan, y esto además es justificable porque recordemos que los partidos políticos, inclusive fuera de campaña,

se mantienen en una campaña permanente, de menor intensidad si se quiere, pero al final de cuentas es una campaña con la que tratan de estar presentes frente al electorado en los medios y con la que tratan de posicionarse frente a decisiones de gobierno, entonces la restricción es total.

Una cuestión problemática es qué se entiende por "televisión", y ahí entramos también en la construcción o al uso de los conceptos en el derecho y a su posterior interpretación, porque acabamos de ver la discusión que se dio en el IFE respecto al Reglamento de Radio y Televisión que ya se aprobó y ya se publicó, y ellos mismos tenían la duda de qué significaba "televisión" -si la televisión pública o la televisión restringida, diciendo: bueno es que la restricción constitucional es para que no se pueda contratar propaganda en la televisión y la televisión es pública, abierta, no incluye a la televisión por cable que es una televisión restringida-, esa disposición no está sanjada, porque inclusive el propio Reglamento se quedó sin definir y en un artículo transitorio dice textualmente que el IFE dentro de los sesenta días tendrá que definir el trato que tendrán las televisiones restringidas; yo entiendo que si la Constitución no distingue y dice "televisión" no podemos distinguir, y además entendiendo la esencia de la reforma si fue evitar el uso indiscriminado de los medios particularmente la televisión, no se puede decir que el legislador quiso decir que era la televisión abierta, no, creo que es televisión en términos generales pública o privada, de alcance nacional o de alcance estatal independientemente de la cobertura que pueda tener, esa es otra consideración.

Después está la cuestión que es todavía más problemática -estamos todavía en propaganda de partidos políticos-. ¿Qué le corresponde al legislador estatal?, corresponde, ciertamente, prohibir a nivel constitucional o a nivel legal, que partidos y actores secundarios puedan entrar a contratar publicidad, pero después ¿Es solo una cuestión que debe quedar en manos



del legislador? ¿Las autoridades electorales no tienen participación? Yo creo que sí tienen una participación y además es una participación muy importante, porque al órgano reformador estatal le corresponde ver si esas restricciones las impone la Constitución o no, y eventualmente definir algunas otras consideraciones, por ejemplo, la Constitución en el artículo 41 dice: “los partidos políticos por ningún motivo podrán contratar” ¿Qué se entiende por partidos políticos? Esa es otra consideración sujeta a interpretación, porque ya hay algunas otras legislaciones que ampliaron la restricción, uno puede decir “por partido” se entiende de forma institucional a sus dirigentes, sus afiliados, sus militantes y vamos, sus candidatos o precandidatos-, pero hay una cuestión, si esto no se delimita puntualmente se pueden producir vías de acceso para que la regulación no se respete, -acordémonos que los mismos candidatos, y eso está regulado en los mismos Estatutos de los partidos, no necesariamente necesitan estar afiliados a los partidos políticos-; entonces si no se reglamenta esta cuestión y de repente viene un precandidato o candidato que venga- como se dice coloquialmente por la libre se puede decir que la restricción no le llega porque no es parte de un partido político y la norma dice que los partidos políticos no pueden contratar, y entonces podrían decir “yo no soy parte de un partido político pero sí quiero competir y yo estoy exento de la limitación”, por eso, repito, hay que poner ojo en delimitar un poco la restricción y eso le corresponde al legislador estatal. Después también le corresponde a los órganos electorales definir, sobre todo, órganos, procedimientos y también sanciones, lo cual puede venir en el Código Electoral, pero ya bajarlo y concretarlo depende de los propios órganos electorales, además recordemos que para que esto tenga eficacia se necesitan procedimientos expeditos.

Otro tema que desafortunadamente ha estado también ausente de los focos de atención es la potestad reglamentaria que tienen los Institutos electorales como órganos constitucionales autónomos –es un tema al que no

hemos entrado ni en la academia y hay muchas indefiniciones-, pero sí me queda claro que buena parte de la independencia y de la fortaleza de los Institutos electorales depende de cómo se vea y se traduzca en normas esa potestad reglamentaria, porque lo que dijo el IFE en el proceso pasado es un gran error –decir que no hay normas -, si la Constitución le está estableciendo una atribución y es un órgano constitucional autónomo, la facultad reglamentaria implica atribuciones implícitas para que si no se le ha dado el procedimiento el órgano lo pueda construir, porque si no, se está incumpliendo directamente la Constitución y eso es una vulneración muy relevante, quizá las más relevante en cualquier sistema democrático. De ahí que nos hace falta replantear qué es esta potestad reglamentaria, cuáles son sus alcances, cuáles son sus límites; yo creo que mucha de esta regulación debe venir desde adentro de los propios órganos electorales para que sea eficaz, porque el legislador por su propia naturaleza, no puede regular minuciosamente cuestiones que son muy técnicas o que escapan a la visión cuando se está redactando la ley y hay muchas cosas que no se pueden preveer, porque esas cuestiones van saliendo en la dinámica del proceso, pero los órganos electorales si las pueden preveer ya que son órganos especializados que conocen ese procedimiento

Queda un tema pendiente que es la cuestión de los contenidos de los mensajes políticos, que es una cuestión muy debatida, pero que no entraré por razón de tiempo, pero si alguien la desea preguntar, ahí aprovecharé para hacer alguna consideración.

Me disculpo por el tiempo. Les agradezco.



“la reforma electoral en Michoacán”*

20 de agosto de 2008

Ponente: Diputado Dr. Francisco Morelos Borja**

Ponente: Diputado Prof. Wilfrido Lázaro Medina***

Ponente: Diputado Prof. Raúl Morón Orozco****

Moderadora: Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez*****

PRIMERA ETAPA DE INTERVENCIONES

PRIMERA PARTICIPACIÓN*****

Diputado Dr. Francisco Morelos Borja

* Mesa Redonda celebrada el miércoles 20 de agosto de 2008, en el Salón de Plenos del Antiguo Palacio de Justicia.

** Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.

*** Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.

**** Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.

***** Versión estenográfica de la participación del Dip. Francisco Morelos Borja.

***** Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

Muchas gracias. Una felicitación a los organizadores por este Seminario. Dentro del público hay personas que manejan el tema mucho mejor que nosotros, pero si quiero compartirles a ustedes cuál es la visión como legisladores que tenemos sobre la reforma electoral y lo enfocaré en tres puntos de vista:

Primero, qué implicaciones tiene la reforma constitucional que hizo la Cámara Federal en Michoacán para la Legislatura local. Recordar que nosotros ya tuvimos una reforma electoral en la Legislatura pasada que se adelantó y ya algunas cosas –por así decirlo– si no están totalmente resueltas, ya están previstas en nuestra legislación.

La segunda cuestión sería, de esas anticipaciones que tuvo la Legislatura pasada y que ya tenemos en nuestra legislación ¿Cuáles merecen ser revisadas?

El tercer punto de vista sería, lo relativo a qué nos falta hacer, qué consideramos más importante, y qué podemos aprovechar a la hora de hacer la reforma, que aunque no nos obligue por la reforma constitucional, podamos adicionar a nuestros reglamentos en las elecciones.



Diputado Dr. Francisco Morelos Borja

Podríamos decir que los temas que prevé la reforma electoral, y haciendo un repaso un tanto sintético de lo que ustedes ya han visto a lo largo del Seminario, básicamente del artículo 116 Constitucional, está la concurrencia de elecciones, que nosotros ya lo tenemos previsto.

Está la posibilidad de convenir la organización de las elecciones entre el IEM y el IFE, que habrá que implementarlo, y que sin duda a la hora de la concurrencia van a ser ineludibles ese tipo de convenios.

Está prevista la exclusión de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos; está prevista algunos considerandos sobre la autonomía partidaria; está previsto los procedimientos de liquidación de los partidos políticos, estas últimas tres cuestiones que acabo de mencionar habrá que implementarla nosotros dentro de la reforma que emprendamos; está la regulación de precampañas que ya la tenemos prevista, sin embargo, será uno de los temas que aunque ya están considerados en nuestra legislación, habrá que afinar algunas cosas respecto a la regulación de las precampañas.

El acceso a radio y televisión, algunos de estos ordenamientos son de índole federal, sin embargo, sí habrá que hacer previsiones cuando se trate de procesos locales por lo menos de aquí al 2015 que vamos a tener la concurrencia, y aquí es un tema que habrá que prever con convenios para ver cómo se regula el acceso a la radio y televisión en procesos de aquí hasta el 2015 y que no serán concurrentes, me refiero al 2011.

Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos es un tema que también está previsto parcialmente en la reforma que hizo la legislatura pasada, pero también será de los temas que necesitamos volver a revisar, estamos convencidos que es un área que requiere mayor profundidad, mayor acuciosidad por parte de las autoridades competentes, que ahí las responsabilidades son divididas en las diferentes instancias de gobierno



y para el árbitro electoral, que requerimos transparentar más el acceso que tenemos de los recursos humanos, materiales, financieros de las campañas.

También está previsto los recuentos totales y parciales de la votación, que nosotros no tenemos en nuestra legislación y que habrá que incorporar; tendremos que discutir algunos criterios para considerar esta obligación de preverlos, pero las condiciones bajo las cuales se pueda o se exija o se reclame este derecho están por definirse en alguna mesa de negociación.

Están las causales de nulidad expresa, que ya de alguna manera están previstas y quizá puede ser un tema que también tengamos que hacer alguna pequeña modificación para evitar algún tipo de interpretación jurídica que crea confusión, sobre todo que las causales no tengan que suceder estrictamente el día de la jornada electoral como dice la norma, sino que lo que tenga que suceder es que el impacto sea determinante para que puedan ser invocadas y no necesariamente que sucedan el día de la jornada electoral como reza actualmente la redacción y la interpretación estricta de lo que ya prevé el Código Electoral de Michoacán.

Convenir las elecciones con el IFE, es el artículo 16 inciso d), nosotros propondremos como punto de partida en la negociación con las otras fuerzas políticas que, esto admita si se transfieren responsabilidades del IEM al IFE y lo determine el Congreso en la legislación sea por lo menos con las dos terceras partes de la aprobación de los diputados y que implique la aprobación por la mayoría de los ayuntamientos.

212

Habrá que establecer las bases del acuerdo entre el IEM y el IFE en virtud de las elecciones concurrentes hasta el 2015.

La autonomía partidaria, que también está en el artículo 116 inciso f), señala la prohibición a las autoridades electorales para intervenir en asuntos internos de los partidos políticos, que parece interesante; habrá que definirlo porque la ley admite formas de intervención que estén especificadas en la ley, y esto obligaría a revisar hasta dónde por parte de los partidos políticos y los legisladores se admite esa intervención; habrá que generar instancias intrapartidistas autónomas que tengan que agotarse exhaustivamente desde el punto de vista normativo, jurídico o de procesos internos antes de pasar a instancias externas a los partidos políticos, pero tendremos que transparentar a la sociedad este tipo de instancias interpartidarias para resolver problemas internos; en este aspecto el Partido Acción Nacional es quien más ha avanzado y más claro tiene, de hecho nosotros acabamos formalmente de instaurar dentro del Partido el equivalente a un IFE o a un IEM, por así decirlo, que organizarán las elecciones de una forma totalmente autónoma de las dirigencias y de los órganos partidistas.

Procedimiento de liquidación a los partidos políticos. No hay, quizá, mucho que decir, aunque es un rubro muy importante y habrá que prever en el caso de partidos políticos locales y no dejarlo suelto.

Acceso a radio y televisión por parte de los partidos políticos, también es el artículo 116, que también comentamos.

Por otra parte, para fines electorales en entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, yo les comparto que el Partido Acción Nacional en una Asamblea Nacional modificó sus Estatutos para ceder a nuestro Comité Ejecutivo Nacional la atribución de la distribución de los espacios potencialmente disponibles para los candidatos, incluso a presidencias municipales o a diputaciones locales, por la razón de evitar localmente conflictos y discusiones que pudieran resultar desgastantes desde el punto de vista político y el PAN ha resuelto que la distribución de los espacios y la contratación a través del IFE le competa y sea una potestad exclusiva del Comité Ejecutivo Nacional; podría sentirse que es una disposición un tanto centralista, pero consideramos dentro del Partido que nos evitaría disputas locales o regionales para definir los espacios de los que dispondría cada candidato.

Recuentos totales y parciales. Aquí hay cuestiones interesantes, nosotros consideramos mantener el criterio que cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea del uno por ciento o menor, se tenga el derecho, la potestad, no hacerlo por sistema sino a petición de parte, el recuento; y finalmente esto no contradice la posición de Acción Nacional en el 2006, nosotros lo que sostuvimos como Partido fue que no estaba previsto en la legislación y que finalmente la autoridad solamente puede hacer lo que explícitamente le permite la ley, y ahora estamos de acuerdo. La otra sería, un criterio posible que hubiera irregularidades en las actas o en los eventos reportados en las casillas que abarcaran el 10% de ellas, podría entonces también solicitarse un recuento de los votos; acordarnos que si esta alteración es extensa en el 20% de las casillas, esto constituye una causal para no declarar válido el proceso.

Las causas de nulidad que están previstas en el artículo 116 inciso I), nosotros creemos que en la Ley de Justicia Electoral en el artículo 66 habría que hacer una adecuación pequeña que diga: "el Pleno del Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados, ayuntamientos y de gobernador cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales", actualmente dice: "en la jornada electoral" propondríamos que se agregara "que impacten directamente en la jornada electoral", para dar cabida a que eventos o irregularidades sucedidas antes del día de la jornada electoral pero que tengan un impacto definitivo en el resultado o determinante puedan ser consideradas como una causal de nulidad.



Temas pendientes que hay que revisar, tenemos varios, por ejemplo, nosotros tenemos previsto el voto de los michoacanos en el extranjero, consideramos que ha sido un muy buen esfuerzo, que fue un muy buen ejercicio pero que hay que perfeccionarlo, realmente sí hay una relación costo-beneficio que genera una discusión y polémica y que habría que disminuir los costos del reconocimiento de este derecho de nuestros coterráneos a votar en el extranjero, habría que voltear la mirada a sistemas más sencillos con los candados que brinden certeza y seguridad, como podría ser algunos mecanismos por Internet y no por el mecanismo que se dispuso, que lo hizo complicado, que no animó mucho a los michoacanos a hacer el ejercicio de este derecho y que resultó muy caro; habrá que revisar esto.

La paridad de género, habría que ver si nosotros también disponemos que algún porcentaje del financiamiento que destine a temas de equidad, capacitación y promoción fundamentalmente de la mujer, lo veríamos positivo.

Las obligaciones de los partidos en la discusión de sus actividades, ese es otro tema que convendrá revisar. El de las urnas electrónicas, a lo mejor a la brevedad no se visualiza fácil y simple de implementar, pero quizá podamos ya preverlo en la legislación a un futuro porque de alguna manera caminamos tecnológicamente hacia ese tipo de instrumentos y hay que tener una legislación preparada para poderlos adoptar.

214

Habría que revisar las implicaciones en varios ámbitos de las candidaturas comunes y de las coaliciones, si se ponen algunas acotaciones a estas figuras, participación de más de un partido político con un mismo candidato, ya la federación ha avanzado en este aspecto y valdría la pena que nosotros también lo revisáramos.

Otros temas pendientes es el contralor interno de los órganos autónomos; otros que desde el punto de vista técnico y que puede ser más complejo y que los expertos podrán asesorarnos, es otorgar el control de la constitucionalidad de los actos y de las resoluciones electorales al Tribunal Electoral del Estado; ver si de alguna manera los requisitos para ser observador electoral son sujeto de revisión o modificación; otro tema puede ser aumentar los requisitos de elegibilidad para funcionarios o exfuncionarios para poder contender; plazo para mantener la pérdida del registro, puede ser otro tema interesante que haya que abordar; otro, como la segunda vuelta y que habría que discutir los pros y contras; y otro que es un tema que abordaré en un segundo momento con otros dos temas que me parecen muy importantes, cómo regular la expresión y la libre manifestación de las ideas sin contradecir las disposiciones que por un lado ya están previstas en el Código Electoral local y lo que está previsto en la Constitución Federal en la reforma reciente que lo incluyen en el artículo 41 pero no en el 116, que es el que estrictamente aborda las potestades, obligaciones y responsabilidades de las autoridades locales y más bien lo dejan en el artículo 41; y, sí creo, lo digo aquí sinceramente, y no es la opinión del Partido Acción Nacional sino de un legislador que es el que habla, que en aras de cuidar la certidumbre del proceso y la competencia sana, de alguna manera se ha limitado a la libertad de expresión

de los partidos políticos a la hora de hacer propuestas y contrastes en las campañas políticas, a lo mejor por el momento vale la pena durante algún tiempo mantener esta disposición de las campañas a las que se les ha nombrado negativas, pero si revisamos a las democracias consolidadas europeas o americanas, en realidad en este espacio hay un ámbito amplio de expresión y pareciera que más bien acotar a la larga tiene efectos negativos que ampliar este derecho y reconocerlo tanto a los individuos como a los partidos políticos para sin calumniar, sin mentir, sin levantar falsos testimonios, sí puedan opinar sobre lo que consideran representa la oportunidad de que "x" Partido o "x" candidato gane una elección, está España, Estados Unidos, para poner ejemplos, Argentina, Chile, Alemania, en donde no hay restricciones en este respecto, más bien se apuesta a una madurez ciudadana para que ésta juzgue en base a la credibilidad de los partidos, si ha de tomar o no en cuenta los señalamientos que se hacen y no tratar al pueblo como un menor de edad que no tiene criterio para oír ciertas cosas, que no está preparado para oír juicios de valor de un actor político hacia otro y considerarlo por lo tanto alguien a quien no se le pueden contrastar perfiles, propuestas con elementos que pueden no ser estrictamente positivos, ahora resulta que "todos los políticos son buenos" porque esto tiene ese implicación, es partir del presupuesto que todos los Partidos somos una excelente opción y que todos los Partidos proponemos a buenos candidatos, destierra la posibilidad de que un Partido proponga un mal candidato porque no lo puede decir el otro Partido, no lo puede decir, partimos de un presupuesto falso y no me estoy refiriendo a ningún Partido Político sino al sistema democrático, uno de los riesgos de la democracia es no tener buenos candidatos porque la democracia por sí misma no garantiza tener buenos candidatos, pero no lo puedes decir, existe la restricción a expresarlo, hasta nos pueden multar y si insistimos nos van a descalificar. Esto tiene explicaciones de porqué los diputados federales lo aceptaron, pero creo que debe ser un tema que no debemos dar por hecho, que ya está, que se va a quedar, y que hay que a toda costa dar por sentado, que hay que contar con él, debe de estar sujeto a revisión.

215

Dejaría para mi segunda participación, a manera de corolario las propuestas o los aspectos más importantes que considera Acción Nacional de cara a la reforma electoral.

Gracias.





SEGUNDA PARTICIPACIÓN*

Diputado Prof. Wilfrido Lázaro Medina**

Muchas gracias a todos ustedes. Como sabía que estaría en un auditorio en donde prácticamente todos los presentes conocen mucho de este tema. Primeramente agradecer a quienes lo han organizado, este Seminario nos da la oportunidad a quienes no somos conocedores del tema, dedicarnos a estudiar y venir con ustedes en un afán de socializar y platicar las ideas y de crecerlas juntos. Si me permitieran también agradecer la presencia del Lic. Marco Antonio Aguilar Cortés, del Regidor Manuel Ponce de León, el Sr. Contralor del Congreso del Estado.

Preparé un documento espero que esta lectura no les sea tediosa, para decir lo que queremos decir a ustedes: Para nosotros primero es conveniente aprovechar esta reunión para hacernos varias interrogantes sobre la democracia y la percepción que de ésta tiene el ciudadano, qué papel han jugado los partidos políticos y los representantes populares en este juicio popular que califica negativamente a las instituciones públicas, incluso cada día más.

216

La democracia de acuerdo al espíritu de nuestra Constitución, es un estilo de vida que promueve oportunidades para todos y tiene en la educación su principal apoyo para la movilidad social.

De ahí la importancia de una educación con calidad y la necesidad de una educación cívica, la democracia entonces, es fuerte porque incorpora todas las voces por su pluralidad que se exprese en la coexistencia de diferentes visiones y puntos de vista pero que perfectamente separados en los espacios públicos y privados se someten al imperio de la ley haciendo prevalecer el bien social.

La democracia es fuerte cuando se sustenta en igualdad, en la fraternidad y en la justicia, pero la democracia es débil cuando en su interior persisten las voces que en su estridencia buscan debilitar las instituciones, las que abusando de sus derechos rehúyen de sus obligaciones, las que han hecho de la ingobernabilidad una estrategia para en la coyuntura ganar lo que no ganaron sin importar que el no respeto a la norma se vuelva un espacio común. La democracia se debilita también, cuando se le atribuyen virtudes que no tiene, cuando candidaturas carismáticas o providenciales prometen lo mismo el puente que el río –algo que platicamos mucho en los corrillos políticos– o aseguran que todo se resuelve con la democracia, que el país crecerá al 7.5% anual, que habrá empleo para todos, que la educación y la seguridad será como en los países del primer mundo, que el bienestar será la característica de la familia mexicana, que la corrupción desaparecerá por la transparencia de la función pública; al conocer la falsa actuación del político mediático surge la decepción ciudadana, debilita a la democracia y a la acción política, misma que se expresa en

* Versión estenográfica de la participación en la Mesa Redonda "La Reforma Electoral en Michoacán".

** Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

abstencionismo y en un vacío social, pero sin duda es resultado de cuando el representante popular actúa sin el recato, la eficiencia y la prudencia que le exige la ley.

Aunque la legislación electoral federal ha marcado la pauta a la normatividad de las entidades federativas, el Estado de Michoacán sin transgredir el principio de supremacía constitucional ha asumido en diferentes momentos un sistema electoral y una legislación en la materia con un acento propio; prueba de ello es que en los últimos años podemos decir que los michoacanos hemos vivido elecciones cada vez más competidas, donde las autoridades electorales, por supuesto que han servido porque se han regido por los principios de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad sin que esto –permítaseme decir– sea de todo perfecto o completamente libre de irregularidades. Ha sido la experiencia a través del tiempo y la sensibilidad para atender las exigencias ciudadanas en la búsqueda de la democracia que se han hecho las reformas apropiadas para el momento –los que sentimos que así es–, para ir construyendo un sistema electoral que, fomentando la democracia auspicio la certidumbre en la elección de la representación popular.

217



Diputado Prof. Wilfrido Lázaro Medina

La última reforma electoral local por el tiempo en que fue aprobada muestra a Michoacán a la vanguardia en la atención y respuesta a temas y reclamos electorales, pues consideró varios de los asuntos que hoy contempla la reforma federal y en algunos otros que aún no considera, esto vale la pena dejarlo en claro, fue un trabajo importante de la legislatura pasada y rindió tales frutos que podemos decir que por supuesto fue vanguardia en su momento la legislatura del Estado de Michoacán contra lo que hoy observamos de la reforma federal que se nos presenta.

De la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan temas a considerar en las

iones



reformas que hagan las entidades federativas, ya lo mencionaba en grandes rubros el diputado Morelos Borja, una por ejemplo, hacer coincidir la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda las elecciones federales con las locales y en este aspecto, como ustedes saben, ya están las elecciones concurrentes en el Estado de Michoacán en el año 2015, en nuestro Código Electoral ya está contemplada, sin embargo tendríamos que revisar la fecha de la próxima elección local y su período de ejercicio constitucional. Otra parte es que las autoridades locales electorales competentes podrán convenir con el Instituto Federal Electoral los procesos electorales locales por lo que se refiere a su organización, en nuestra normatividad ya se contempla la posibilidad de realizar convenios en otros aspectos pero no precisamente en la organización de las elecciones.

Otro punto es prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente para la creación de partidos políticos y sin que exista la posibilidad de afiliación corporativa, aunque no quede explícita la prohibición en el marco legal sí se considera su constitución por medio de la asociación libre de ciudadanos.

Que las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las leyes, el Código señala que los partidos políticos deben tener reglas estatutarias en torno a sus procesos de selección de candidatos, por lo que tendremos que consolidar la democracia interna de los partidos políticos mediante su adecuación a la reforma federal, cosa que por supuesto los que militamos en algún partido político lo vamos a ver muy bien.

218

Establecer el procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes - todos nos hemos dado cuenta por noticias de que los partidos que pierden su registro luego ya no sabe en dónde quedaron los bienes que tenían a su cargo-, habrá que adecuarse la reforma constitucional debiéndose regular el destino de sus bienes y remanentes sobre todo con una base de reglas transparentes.

Regulación de las precampañas y de las campañas estableciendo límites a las erogaciones, montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes en no más del 10% del tope de gastos para gobernador, así como sanciones por incumplimiento a las disposiciones que se expidan en la materia. Se limitan los gastos y la promoción adelantada de futuros candidatos a los diferentes cargos de elección popular, previendo como sanción la negación de los registros respectivos; sin embargo, creemos que habría que incluir el monto máximo de las aportaciones de simpatizantes y ponderar algunas adecuaciones sobre estos temas en la legislación electoral.

Establecer también las normas en torno al acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, hoy de competencia exclusiva del IFE, debe de adecuarse el Código Electoral por corresponder en exclusiva al IFE, sin embargo, la normatividad contempla en la actualidad la contratación de los medios de comunicación a través del IEM - eso ya lo vivimos en la campaña que terminó en la jornada electoral del

11 de noviembre y desde nuestra perspectiva que vivimos también en ese proceso, creemos que fue muy sano para que los partidos pudieran ser regulados a partir del IEM y que su propaganda pueda ser sancionada desde un principio, registrada de tal suerte que nadie rebase los límites que el propio Instituto vaya regulando-.

La duración de campañas no deberá exceder de 90 días para la elección de gobernador y de 60 días para diputados y ayuntamientos; así como las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las campañas. En este caso se contempla en el Código Electoral la regulación de las campañas y precampañas que limitan los tiempos y por tanto los costos de las mismas - nosotros avanzamos en esa parte ya-.

Instituir bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades locales para la fiscalización de las finanzas a los partidos políticos; en este caso se contempla la obligación de los Partidos Políticos para otorgar la autorización al IEM para revisar operaciones protegidas por el secreto bancario, por lo que debe de adecuarse debido a que el acceso a la información necesaria para la fiscalización de los partidos políticos es a través del IFE.

Señalar los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales o parciales de votación, en ese caso adecuarnos a la reforma electoral federal cuidando a no incurrir o que se utilice el pretexto como fundamento de nulidad de la elección de que se trate.

Fijar las causas de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos, en nuestro caso ya existe de diputados y ayuntamientos en la Ley de Justicia Electoral del Estado, sin embargo, hay que establecer las conducentes a la elección de gobernador, en eso tendríamos que trabajar.

Por lo que se refiere a los temas anteriores, como lo hemos ido platicando, muestran que el Estado de Michoacán ha ido en muchos de estos casos adelante de las reformas federales que ahora se nos proponen; y por lo que a las ideas que animaron la reforma electoral ya eran norma de la legislación de Michoacán, sin embargo habría que adecuar las disposiciones locales con la disposición federal; en este marco nosotros como ustedes saben, iniciamos los trabajos en el Congreso del Estado para que mediante una comisión técnica se empiece a revisar junto con el Instituto Electoral de Michoacán y con el Instituto Federal Electoral, pudiéramos participar en esta gran mesa que nos permita llevar hacia una reforma electoral en los mejores términos en los que pudiéramos nosotros presentar a Michoacán como un Estado que siga a la vanguardia.

Me quedaría en esta parte para que el Maestro Morón aborde su comentario y en la segunda parte de mi intervención haré referencia a las propuestas que concretamente trabajaríamos.

Muchas Gracias.



TERCER PARTICIPACIÓN*

Diputado Prof. Raúl Morón Orozco**

Buenas tardes a todos y a todas. Los comentarios iniciales de los compañeros los hago propios, nosotros haremos algunas reflexiones de lo que entendemos son temas que tienen que ser abordados en la reforma electoral del Estado de Michoacán y seguramente ustedes tendrán sus propios comentarios.

Voy a dar lectura a un documento que preparamos en donde de manera general hemos abordado lo que creemos tiene que ser debatido, analizado por las diferentes fuerzas políticas y por compañeras y compañeros que son conocedores de lo electoral, tanto del proceso electoral, en lo administrativo, en lo contencioso y todo lo demás.

En relación al Decreto por el que se reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 que adiciona el artículo 134 y que deroga el párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación; los Diputados que integran la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en el Honorable Congreso del Estado, presentan la siguiente propuesta de reforma política integral que genere el mecanismo de financiamiento racionalizados así como rendición de cuentas y fiscalización plenas e integrales al financiamiento público otorgado a los partidos políticos; además establecer competencias electorales cortas, equitativas y sobre todo austeras, en concordancia a lo relativo a la fracción IV que establece los aspectos que la Constitución y leyes de los Estados que en teoría electoral debe garantizar.

Michoacán, previo a la reforma electoral federal, como aquí se ha dicho, se había posesionado a la vanguardia en temas novedosos desde el punto de vista de la reforma electoral, cuestión que facilita el proceso de negociación y acuerdos para la nueva reforma electoral en Michoacán y acorta la brecha de pendientes por resolver; en función de lo anterior, son dos vertientes desde nuestro juicio a partir de las cuales consideramos se debe construir la agenda de trabajo.

La primera, es la adecuación de la legislación michoacana a las recientes reformas en materia federal; y la segunda, la incorporación en la legislación michoacana de figuras adicionales a las contempladas por la reforma federal. El primero de los aspectos temáticos se considera de contenido técnico, ya que se trata de dar cumplimiento efectivo a la reforma por lo que se trabaja paralelamente la adecuación con los avances que particularmente se pretendan incorporar en la legislación michoacana; en la segunda vertiente consideramos de relevancia construir una agenda con los siguientes temas mínimos como punto de partida:

220

* Versión estenográfica de la participación en la Mesa Redonda "La Reforma Electoral en Michoacán".

** Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática



Diputado Prof. Raúl Morón Orozco

1.- La revisión de figuras incorporadas en la pasada reforma en el Estado, candidaturas comunes, regulación de precampañas, fiscalización, etcétera, mismas que deberán ser depuradas a partir de las experiencias surgidas de su implementación en el proceso electoral pasado.

2.- Reforma de las instituciones electorales siendo necesario fortalecerlas, dotarlas de facultades para el eficaz cumplimiento de la norma jurídico-electoral y plena participación ciudadana, tema que se propone incorporar en esta discusión no para resolverlo, sino para establecer las bases que lo hagan posible ya que la esencia de discusión en temas electorales y de participación ciudadana es la misma, la democracia; además que los organismos electorales participarán en la organización de estos procesos de participación.

Con los siguientes elementos consideramos se podrá establecer una agenda mínima que constituya el punto de partida para la construcción común de una reforma electoral. Daré algunos puntos que pudieran ser abordados:

1.- Reducir el monto del financiamiento público a los partidos políticos. Reducir en un 50% el financiamiento electoral intermedio, es decir, cuando éste sea para renovar únicamente Congreso del Estado y municipios, y reducir por lo menos el 25% del financiamiento electoral cuando se celebren campañas para gobernador.

2.- Financiamiento público a las agrupaciones políticas estatales. Establecer el financiamiento público de dichas agrupaciones con el objeto de garantizar recursos públicos importantes para que acrediten su presencia y respaldo ciudadano.

3.- Facultad exclusiva al IFE para contratación de espacios en radio y televisión para las campañas electorales de los partidos políticos. Establecer para el Instituto Federal Electoral el monopolio en la contratación de tiempos y espacios en radio y televisión; con esa medida, favoreceríamos



la austeridad de las campañas electorales y permitiríamos una más adecuada fiscalización sobre el financiamiento público a los partidos políticos, al tiempo que se alcanzaría una mayor equidad en la competencia electoral. Adecuar su caso al IEM.

4.- Auténtica representatividad y verificación más adecuada en el otorgamiento y conservación del registro como partido político. Aumentar el porcentaje mínimo del 2% al 3% para obtener el registro como Partido Político así como para acceder a cargos de representación proporcional de los nuevos institutos políticos. Acreditación actualizada de los miembros por parte de las agrupaciones políticas de manera periódica ante el Consejo General del IEM, la no acreditación de este requisito conlleva la pérdida del registro y consecuentemente a que no goce de financiamiento público y demás prerrogativas.

5.- Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización plena e integral en el uso del financiamiento público de los partidos políticos a través de la obligación de reintegrar al Estado los bienes adquiridos con el financiamiento público cuando un partido pierda su registro. Obligación de contestar requerimientos de la autoridad electoral tanto de personas físicas como morales respecto de operaciones mercantiles que hayan realizado con los partidos políticos. Obligación de las autoridades hacendarias y bancarias en proporcionar al Instituto Federal Electoral toda la información relativa a los partidos políticos. Establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades electorales federales y local para que en el ámbito de sus competencias realice adecuadamente la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos; regular en la legislación lo relativo a los procesos internos de selección de candidatos de los Partidos Políticos; así como lo relativo a la duración, financiamiento, tope, rendición de cuentas y fiscalización de las precampañas.

6.- Distribución más equitativa del financiamiento público. Con el fin de que el financiamiento público anual para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se distribuya en un 20% entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 80% de acuerdo a la fuerza electoral.

7.- Establecimiento de nuevos delitos electorales. Las reglas electorales para garantizar que las elecciones se apeguen a los principios de legalidad, equidad, certeza, objetividad, profesionalismo y transparencia son imperfectos si no se acompañan con efectivas normas que disuadan y en su caso castiguen las conductas que perturban los bienes jurídicos tutelados bajo esos principios; por ejemplo, la regulación de los sitios electrónicos Internet o la falsificación de propaganda que da lugar a confusiones en el electorado.

8.- Homologación de bases de la legislación electoral local. Se considera que sin detrimento de nuestro sistema federal es viable sentar bases y lineamientos mínimos que permitan la homologación de la legislación electoral estatal respecto a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y agrupaciones políticas. Los tiempos de duración de las campañas electorales así como de los procesos de

selección interna de candidatos y regulación del financiamiento de precampañas.

9.- Voto de los michoacanos en el exterior. Revisión de los alcances y experiencias en lo relativo al voto en el exterior ya que es reconocido en nuestra legislación desde el proceso electoral pasado, pero tiene que revisar los resultados con el ánimo de mejorar las limitaciones encontradas a la norma y la logística, así como para cumplir acercando y ampliando su derecho a sufragar con la comunidad michoacana que no se encuentra en la entidad el día de las votaciones.

10.- Candidaturas independientes y candidaturas comunes. La crisis de los partidos ha provocado que muchos ciudadanos no se sientan representados por las opciones políticas existentes, pero además, sus mecanismos de selección de candidatos tienden en la mayoría de las veces a cerrarse a la sociedad en general para favorecer a sus militantes y a los grupos dominantes. Esta dinámica aunada a la contradicción constitucional que da derecho a todo ciudadano a ser votado ha provocado tesis de autoridades jurisdiccionales que ven con simpatía encontrar cauces a la participación política de ciudadanos sin partido, que puedan participar en una contienda electoral cuidando tres cosas: contar con cierta representatividad, cumplir con los requisitos de ley que se fijan a los candidatos, y los derechos y obligaciones de una coalición temporal y hacer una campaña transparentando el origen y destino de sus recursos y ajustándose a las condiciones legales de las mismas; así mismo, para facilitar las alianzas partidarias en particular el apoyo a candidatos que cuentan con aval social amplio sin complicar los requisitos y dar más certidumbre a las llamadas candidaturas comunes que permitan a cada partido mantener su autonomía y sólo hacer acuerdos parciales en torno al candidato apoyado.

11.- Urnas electrónicas. El avance tecnológico hace que se incorpore cada vez más nuevas formas de comunicación y manejo de la información en distintos campos de la vida humana, por ello, la materia electoral no puede estar cerrada a incorporar estas tecnologías y su quehacer cotidiano, dentro de las reformas al Código Electoral habría que dotar de ciertas facultades que dieran posibilidad al Instituto Electoral de Michoacán a través del Consejo General y a propuesta de la Junta Estatal Ejecutiva, para que pudiera incorporar tecnología de avanzada a su funcionamiento y etapas del proceso electoral, de manera ágil y responsable sin afectar la certeza y seguridad del mismo; para manejo de la información el desarrollo de la logística incluso, directamente para usarse en las casillas el día de la jornada electoral, tal sería el caso del manejo informático de los listados en las casillas especiales, la recopilación de datos e incidentes durante la jornada electoral así como de sus resultados electorales y obviamente e incluso el voto, el uso de casillas electrónicas, primero en la modalidad de pruebas piloto y luego en forma legal, y para recabar el voto de los michoacanos fuera de la entidad que quizá podría hacerse en un menor plazo por Internet si se garantiza a través de equipos y programas a los ojos de las fuerzas políticas y la sociedad la seguridad de que los votos no serán alterados.

12.- Regulación de encuestas de opinión sobre preferencias electorales, encuestas de salida y conteos rápidos. Uno de los desafíos novedosos que plantea la evolución



224

en materia electoral en nuestro país es el uso de instrumentos de medición de las preferencias políticas y opinión pública así como de las encuestas de salida y conteo rápido. Un tema delicado en este rubro es el de la confianza ciudadana y la credibilidad de los resultados electorales; por ello, los organismos electorales han invertido en sistemas que contribuyan en el margen oficializado resultados de las elecciones de acuerdo a tiempos y procedimientos establecidos en la ley a brindar resultados oportunos al poco cierre de casillas a través del programa de resultados electorales preliminares, sin embargo, el uso tendencioso de técnicas de investigación de mercado afecta no sólo la credibilidad social sobre el proceso electoral al difundir por ejemplo datos públicos de las preferencias ciudadanas de las candidaturas con la intención de influir en la percepción de la realidad sino que también generan riesgos que además de dañar la imagen de las autoridades electorales pueden provocar conflictos; debido a lo anterior, se hace necesario aplicar una regulación más detallada en materia de encuestas y sondeos de opinión así como de difusión de resultados que eviten que la autoridad se vea rebasada principalmente por los grandes consorcios televisivos y radiofónicos; empero, habría que reconocer que las instituciones académicas, las organizaciones de profesionistas, medios de comunicación local y los ciudadanos en general también pueden realizar encuestas en la sociedad para conocer las preferencias electorales y los resultados de los comicios.

13.- Prerrogativas y fiscalización de recursos a los partidos políticos. Una de las limitaciones más fuertes que tienen los organismos electorales para cumplir sus funciones de fiscalización de manera cabal, está relacionada con atribuciones insuficientes para obtener información de entes privados que entran en contacto por diversas razones con entidades de interés público como las que representan los partidos tanto para ofrecerles y brindarles servicios como para apoyarlos a ellos y sus candidatos de manera ilegal, de ahí que es necesario ampliar las facultades y el margen

de acción del Instituto Electoral de Michoacán en materia de fiscalización tanto en períodos no electorales como fundamentalmente durante el tiempo de las campañas, cuidando incluso de manera oportuna que no se rebasen los topes de campaña; así mismo se requiere transparentar las prerrogativas de todos los ingresos y gastos de los partidos.

Hasta ahí dejaría mi participación para abordar algún asunto general en la siguiente, sin dejar de agradecer la oportunidad que se nos da. Recalcar que todo lo que aquí comentamos son cuestiones generales en las que coincidimos, me parece también de manera general y habría que precisar ya en el proceso que se está llevando ya en el Congreso algunas particularidades que seguramente tendremos alguna diferencia pero coincidimos en la idea de construir una reforma electoral en Michoacán y una Ley Electoral que vaya de la misma manera que la anterior de avanzada a nivel nacional.

225

Gracias.

SEGUNDA ETAPA DE INTERVENCIONES

Diputado Prof. Wilfrido Lázaro Medina

El compromiso del Grupo Parlamentario del PRI, es abanderar las demandas de los michoacanos y transformarlas en ley, por lo que la reforma próxima en Michoacán seguramente habrán de ser analizados y dada la experiencia de los procesos electorales anteriores y las exigencias de los ciudadanos temas como los siguientes:

Primero. Garantizar el derecho de réplica como parte de las garantías individuales enmarcadas en la Constitución del Estado en atención a lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución federal, diríamos, por buscar que sea un derecho constitucional derecho de réplica.

Segundo. En lo que se refiere a la facultad del Instituto Electoral de Michoacán a celebrar convenios con el IFE sobre la posible organización de procesos electorales locales, proponemos se requiera la aprobación unánime de los Consejeros Electorales y la autorización del Congreso del Estado con el voto de al menos dos terceras partes, y para tal efecto se tendrán que establecer reglas claras que permitan transparentar su implementación; la condicionante anterior es debido a que consideramos que va en contra del federalismo y de la vida democrática de este país.

Tercero. Promover la democracia al interior de los partidos políticos que permita a sus militantes el pleno ejercicio de los derechos que como parte de los mismos le corresponde principalmente el de acceder en igualdad de condiciones a las candidaturas.

Cuarto. Fortalecer la equidad en los comicios quien no observe este precepto pueda ser sancionado con la cancelación de su registro, sobre todo a partir de experiencias recientes que pudieron vulnerar ese principio.

Quinto. Mayor transparencia y fiscalización en el uso de los recursos por parte de los partidos políticos y de los candidatos. Este es un tema que nos ha lacerado en varias ocasiones y que por más que los candidatos y los partidos políticos lo han señalado en pleno proceso electoral al final no pasa nada.

Sexto. Un sistema sancionador penal y administrativo que efectivamente inhiba la práctica de conductas irregulares, entre otros sancionando también al que resulte beneficiado del ilícito no solo el que lo cometió, sino sancionar también al que resulte beneficiado de ese ilícito. Limitar a quienes hayan participado en un proceso interno de selección de un partido político y no obtuviera la candidatura para que no puedan ser registrados como candidatos por otro partido político o coalición, no aplicando en las que participe el partido político de origen.

Fomentar y eficientar el voto de los michoacanos en el extranjero, coadyuvando con ello a facilitar el ejercicio de un derecho constitucional para quienes residen fuera de nuestras fronteras; en nuestra opinión sería todavía más caro no hacerlo y no insistir en la promoción de ese derecho, debemos insistir y si el costo en recursos financieros lo es, que tenga reglas muy claras, que haya una promoción muy fuerte, pero debemos de acercar a nuestros mexicanos migrantes la oportunidad de que ejerzan este derecho constitucional.

Proponemos la integración de diputados por el principio de representación proporcional a través de un sistema mixto, que permita integrar tanto a candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, que aunque no ganaran, hayan obtenido el mayor número de votos, como aquellos que se han propuesto mediante una lista por los partidos políticos. Esto es que como ustedes saben, al día de hoy solamente es una lista de representación proporcional emitida por los partidos políticos, si nos fuéramos a un sistema mixto estaríamos observando cómo los candidatos que fueron registrados por el principio de mayoría relativa pudieran ellos también participar en esa lista en la medida que de manera proporcional fueran los que más votos lograran a sus Distritos Electorales y que los que obtuvieran mayoría de votos pudieran incorporarse a la lista de representación proporcional de sus partidos políticos.





Y por último, analizar la posibilidad de una nueva redistribución local considerando elementos y variables técnicas que permitan garantizar una representación popular más justa y equitativa.

Estas líneas son las que deben marcar la pauta de las nuevas discusiones para la reforma de la legislación electoral en Michoacán; sin embargo, hay que reconocer que es muy pronto para poder realizar una evaluación objetiva de los impactos de la última reforma electoral en el Estado, pues sólo tenemos la experiencia del pasado 11 de noviembre.

Algo que señalábamos es que en la Mesa que se instaló en el Congreso del Estado, hemos solicitado la participación del Instituto Electoral de Michoacán como del Tribunal Electoral del Estado para que se integren a la Mesa Técnica sobre la reforma electoral que en días recientes se instaló en el Congreso, en donde puedan contribuir con su experiencia y nos permitan conocer las fortalezas, pero sobre todo, las debilidades de nuestra legislación electoral, con lo cual estaríamos asegurando realizar un trabajo responsable y ratificando al Estado de Michoacán a la vanguardia en materia electoral.

Nos urge una generación de políticos comprometidos con la patria, con el Estado y no con sus comodidades, que se preocupen por encauzar el progreso del pueblo y no por favorecer a grupos fácticos que hoy con recursos y medios a su disposición disputan el ejercicio del poder de las instituciones invocando derechos pero no cumpliendo sus obligaciones. Necesitamos partidos comprometidos con la institucionalidad, con el marco jurídico que coadyuven en la capacitación y difusión ideológica, que promuevan armonía y fraternidad entre los ciudadanos y que se comprometan también en la construcción de un nuevo ciudadano.

Superemos prácticas populistas comprometiéndonos en una nueva institucionalidad, tengamos presente que estamos obligados a fortalecer a las instituciones, incluso con los cambios necesarios promovidos a través de las fuentes de poder. Los priístas apostamos por la transición democrática, por nuevas y mejores formas de consulta y entendimiento político en donde el elector con su voto y sólo con él otorgue la representación popular, luchamos por contar la sustentación popular para ejercer el poder poniéndolo al servicio de la gente, del interés supremo de la población para que en armonía desarrollen los valores que deben distinguir al ser humano.

Muchas gracias.

Diputado Dr. Francisco Morelos Borja

¿Cuáles son las prioridades para Acción Nacional? Algunas han sido tratadas por mí mismo o las han abordado Wilfrido o Raúl, por esa razón ya no me detendré mucho.

Quiero enfatizar sobre ciertos aspectos que me parecen relevantes, yo diría más desde el punto de vista práctico que teórico, tenemos grandes dificultades de orden práctico de no respeto a la ley que son determinantes para el resultado de las elecciones y que no vamos a resolver con una reforma sino con un cambio de cultura y mejorando nuestros procesos de fiscalización, de transparencia, de rendición de cuentas y de fincamiento de responsabilidades, mientras no avancemos en la impunidad, en abatir la impunidad del no respeto a los ordenamientos electorales vamos a seguir teniendo grandes problemas porque el dinero sigue siendo un elemento fundamental para alguien que aspire a ganar una elección. Por supuesto que tenemos que hacer procesos más austeros desde el punto de vista legal, por supuesto que tenemos que disminuir los costos de las elecciones que declaramos los partidos políticos a los órganos electorales, pero hay dinero que circula alrededor de una campaña electoral que no es declarado; y aquí no estoy hablando de un partido ni de un color, ni de una elección, es de una realidad cultural electoral, de un sistema que está muy deteriorado en ese aspecto y que le cierra las posibilidades a los partidos o a algunos candidatos de no entrarle a esta dinámica de financiamiento que no es declarado, y estamos hablando de que el costo real de los procesos electorales es mucho mayor que el que fijan los topes de campaña, no podemos ponernos una venda en los ojos ante esa realidad que cierra espacios y abre espacios, y entonces no hay forma de competir equitativamente si uno quiere respetar escrupulosamente y al pie de la letra la ley electoral.

¿Qué vamos hacer? No podemos seguir consintiéndolo, tenemos que avanzar decididamente para abatir si no borrando sí disminuir este problema; abatir costos es fundamental, pero me estoy refiriendo a los costos reales no a los costos hipotéticos; ayudará por ejemplo que ¿Un promocional tenga un límite de precio? Es absurdo que haya promocionales durante una campaña, que si uno lo multiplica por el número potencial de electores del distrito o demarcación rebasa el tope de campaña, y es un promocional que se reparte de forma personal, eso es ilógico totalmente, que haya promocionales de ese costo, y que los vemos circulando con los logos del partido y con el nombre del candidato, y menos, que sea posible que promocionales resuelvan problemas reales de los potenciales electores, eso le toca a uno cuando ganas la elección no cuando eres candidato y pervierte por supuesto el proceso, y permite de alguna manera comprar al elector, ligado de esto va y hay un avance sustancial, pero todavía falta mucho por hacer o frenar toda participación corporativa en procesos electorales por manipulación de intereses de gremios, de sindicatos, de agrupaciones, profesionales, de campesinos que su objetivo y su fin es



otro por el cual se han constituido y los partidos políticos nos hemos aprovechado de las enormes necesidades y de nuestra capacidad de gestión ante esas agrupaciones para manipularlas e inducir las corporativamente a participar en un proceso electoral. Eso será difícil de erradicar absolutamente, pero tenemos que redoblar esfuerzos para lograrlo.

230

Transparencia y fiscalización, por supuesto que hay que avanzar mucho en eso. Las diputaciones de representación proporcional, Jalisco ya tiene el modelo preparado y firme, en parte les ha ido bien y en parte no; los partidos políticos sabemos que tenemos excelentes personas que pueden ser los mejores legisladores pero van a ser malos candidatos, gente que no está hecha para una campaña electoral, pero que sí tiene todo el perfil y toda la capacidad para ser un legislador excelente, en un sistema así no tendrían casi posibilidad, y también quiero decir que en un sistema así también los partidos políticos pequeños serían borrados, prueba de ello es Jalisco en donde el PAN con esa fórmula se llevó prácticamente hace tres años todo, y los partidos pequeños no pudieron acceder al Poder Legislativo.

Reformar leyes correlativas, necesitamos cerrar las puertas al pago de facturas en una campaña electoral, necesitamos incrementar un servicio civil de carrera, ya no podemos seguirnos tardando ¿Porqué últimamente tenemos con tanta frecuencia administraciones "malonas"? No estoy hablando de ningún Partido Político, porque estamos viendo que llega el funcionario que gastó un dineral en su campaña y no haya como pagar los favores de quien lo apoyó y acomoda a medio mundo en la administración para "pagar facturas"; el no tener un servicio civil de carrera profesional instituido tiene la puerta abierta para que pase el que te apoyó a cobrar la factura una vez que ganaste y lo menos que te pide es un "puestito" en la administración, nadie se salva ni un órgano de gobierno, ni ningún partido político, es una realidad, no se ha podido abatir, ya lo hemos comentado aquí con los compañeros, es un fenómeno difícil de erradicar, pero cerremos la puerta no la tengamos abierta.

Tenemos que revisar también la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que meten la mano en los procesos electorales de muchas maneras, sigue siendo una realidad, nos faltan mecanismos de fincamiento de responsabilidades eficaces, eficientes, contundentes para frenar este tipo de intervenciones en los resultados electorales. También hay que revisar la reglamentación correlativa del Código Electoral con los otros preceptos porque necesitamos adecuar y generar una cultura a base de cerrar y ver flancos que están ahí.

Algunos de estos problemas parecieran insolubles, pero debemos de hablar de ellos con mucha claridad, con mucha crudeza y no fingir que no hay factores determinantes en los resultados electorales que no están permitiendo que haya competencias equitativas, y en donde no sea el poder económico o político los que definen en gran medida los resultados, sino que realmente haya un progreso a unas participaciones más amplias de gente que no está contaminada con ese tipo de intereses.

Tenemos un problema gravísimo, ahora con las acotaciones, las entrevistas a los candidatos van a costar, porque como está limitado el tiempo que puedes comprar para un spot, cuál es la alternativa, que en el noticiario aparezcas, que tengas una cobertura en los medios mayor a la de tu adversario ¿Y a poco eso no va a costar? ¿Será gratuita? ¿Cuál es el criterio de los medios para destinar tiempo determinado en sus noticiarios a los candidatos?

231

Hay que revisar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador, sobre todo el que ejercita el IEM, que ha tenido problemas en este aspecto. Pienso que en cuanto a lo penal los tribunales jurisdiccionales competentes han hecho su labor con más precisión.

Sancionar al beneficiado de una conducta irregular puede ser peligrosísimo porque entonces vamos a ponernos a beneficiar a ciertos partidos mal intencionadamente para que sean sancionados y que también sería muy peligroso.

Agradezco la invitación y que hayan venido para compartir nuestras inquietudes.

Muchas gracias y felicidades por el Seminario.



Diputado Prof. Raúl Morón Orozco

En una sociedad democrática como la nuestra, el Derecho se transforma dentro del Derecho, las instituciones se renuevan y los procesos electorales se perfeccionan manteniéndose como la vía legal para acceder al ejercicio del poder público. Reformar nuestro sistema electoral no es por tanto, solo un ejercicio de autoridad, es también un acto trascendental que permanece en la memoria colectiva y da sentido al cambio sin perder el rumbo, que permite aspirar a mejores formas de organización social para que superando lo obsoleto se reafirme lo que debe perdurar y al hacerlo se responda a las exigencias de una sociedad cada vez más participativa y resuelta a seguir haciendo de los procesos electorales uno de los más importantes instrumentos de la democracia.

La política nunca ha estado exenta de los valores fundamentales que todos compartimos, es a partir de ellos, precisamente, que podemos construir consensos básicos en los que prevalezca no sólo lo ideal, sino también lo factible, que aspire a la democracia perfecta para tener una que, siendo tan real como sus trabas no por ello deje de ser perfectible, se trata de avanzar para acercarnos hacia un objetivo siempre vigente, una democracia que no se quede en la teoría, sino que se asemeje en la práctica a lo que somos capaces de concretar.

232

Reafirmamos así que se puede tener fe en la democracia y al mismo tiempo ser realistas, entre las entelequias que distraen y el puro dogmatismo que impone, optemos por un sistema que se ajuste a nuestra circunstancia, ni idealismos que lleven a escenarios que siendo fascinantes no dejan de ser imaginarios, ni idealismos crudos que prescindan de ideales terminando por caer en el cinismo, no hay reformas electorales definitivas porque las condiciones que cada uno modifica son cambiantes como la sociedad que las protagoniza.

Pretender que se puede determinar de una vez y para siempre las reglas de la lucha política es tanto como creer que se puede cambiar para que todo siga igual, se cambia para mantener vivos los principios fundamentales pero hacerlos perdurar se transforma la realidad que uno vive y se sientan las bases para nuevos cambios; lo que hoy es válido es la competencia por el poder público, mañana puede ya no serlo, lo único que no debe cambiar es la firme voluntad de hacer que la norma se traduzca en hechos, los propósitos en metas alcanzables y las expectativas en una visión objetiva de lo que se puede lograr.

Por ello, más que hablar de la reforma es mejor referirse a la voluntad de reformarlo y esa debe ser permanente, del reconocimiento objetivo de nuestra realidad se desprende el carácter de complejo y diverso de la pluralidad que como sociedad nos distingue, la democracia no es patrimonio de nadie, ni resulta del proyecto particular de grupo o corriente alguna, reivindicar la vía democrática no es

ni puede ser la versión particular de una sola corriente por avanzada que ésta sea; por ello, la ley debe garantizar en primer instancia el pluralismo político y enseguida la necesaria medida que nos mantenga distantes lo mismo de las trampas de la demagogia que del autoritarismo que paternal prefiere gobernar sin consultar; todos queremos un Michoacán más libre, más democrático y más justo, si hay diferencias estas son acerca de los medios y los tiempos, y por ello, son diferencias legítimas.

La Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática se compromete a respetarlas y sobre todo a asegurar su libre expresión para que quienes las sustentan lo hagan en igualdad de condiciones, sin ventajas, sin prejuicios, ni imprudencias; –Nosotros, hoy por la mañana, teníamos un debate con algunos compañeros y decíamos que una legislación perfecta no necesariamente nos conduce a una sociedad perfecta–; entonces, el meollo del asunto más allá de la legislación, que entendemos puede ser el marco legal que norme y a partir del cual en líneas generales tengamos idea de cómo conducimos de manera general, también tenemos que modificar nuestra actitud, el asunto de los partidos políticos –y nosotros nos hacemos cargo del propio–, es un asunto grave, la crisis de credibilidad en la que éstos se encuentran es algo de lo que nos tenemos que encargar de inmediato, y darle certidumbre a la gente también implica una actitud, como aquí se ha dicho, diferente de los partidos políticos y sus autores, sus protagonistas, y tenemos que elevar nuestra posibilidad de hacer política, tenemos que ver más allá y poner en el centro del quehacer político el desarrollo integral del ser humano como tal, sin atender a intereses mezquinos; hay muchas contradicciones en la sociedad y este país está atravesando por una crisis estructural grave que nos está llevando a muchos problemas en esta sociedad, la inseguridad y otros vicios de la sociedad.

233

Es necesario que todos y todas nos hagamos cargo de los problemas que tenemos en esta sociedad y ojalá que, como se ha dicho aquí, que Michoacán electoralmente en la legislación es vanguardia, también los procesos electorales y la actitud de los partidos y sus candidatos también sean vanguardia en el quehacer político, porque una cosa tiene que ser reflejo de la otra y no podemos nosotros mentirnos a nosotros mismos y plasmar aquí una legislación ideal con estas iniciativas y otras; en la agenda legislativa hay muchos planteamientos que tenemos todas las fuerzas políticas, éstas que ha dicho el compañero Francisco Morelos, las que ha apuntado el compañero Wilfrido Lázaro y nosotros tenemos también algunos planteamientos sobre lo que implica la democracia participativa en una ley de participación ciudadana con las figuras que ya están, y adicionando algunas otras que me parece que son imprescindibles para que la gente no sienta que la democracia o el hecho democrático es nada más el hecho de ir a depositar un voto un día de elección. La democracia tiene otras implicaciones, es una actitud de vida, como lo ha dicho Wilfrido, y me parece que a esa debemos aspirar.

Les agradezco la invitación a este Seminario y los felicito.

iones



Sesión No. 2

“Nuevas reglas para las coaliciones electorales”



Sesión No. 3

“Prerrogativas de los partidos políticos derivadas de la reforma electoral”



Sesión No. 4

“Efectos de la nueva generación de reformas electorales para la fiscalización de la financiación política en México”



Sesión No. 5

“Implicaciones de las precampañas electorales por la reforma electoral”

“Fiscalización a partidos políticos en Michoacán, necesidad de su reforma”



Sesión No. 6

“Organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, integración, distribución de atribuciones entre Salas que lo integran”



Sesión No. 7

“Inaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución”

“Nulidad de elección, sólo por causales legales expresas, criterios adoptados”



Sesión No. 8

“Elecciones concurrentes: tres comentarios sobre las implicaciones de las reformas electorales de 2007”

“Financiamiento a los partidos políticos en el estado de Michoacán”



Sesión No. 9

“Contratación de medios de comunicación en Michoacán y su necesaria reforma”

“Perspectiva de los medios de comunicación para las elecciones federales”



Sesión No. 11

“Coaliciones y candidaturas comunes en Michoacán ¿Deben reformarse?”

La ponencia presentada en la Sesión No. 10 por el lic. Luis Sigfrido Gómez Campos se encuentra publicada en la Revista Expresiones número cinco con el título “Precampañas en Michoacán”.

expresiones

ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

• • •

**Sesiones
de Trabajo**



nuevas reglas para las coaliciones electorales¹

31 de mayo de 2008

Ponente: Lic. César Ernesto Ramos Mega*

Moderador: Lic. Ramón Hernández Reyes**

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma electoral federal de 1990 la reglamentación en materia de alianzas partidistas cambió radicalmente. Antes de esa fecha los partidos políticos gozaban de mucha libertad para formar alianzas electorales y presentar candidatos comunes a los distintos cargos de elección popular. De 1990 hasta 2007, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no permitió la presentación de candidaturas comunes y contenía una extensa reglamentación en materia de coaliciones.

El 14 de enero de 2008 el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un nuevo COFIPE, el cual modifica significativamente las condiciones para la formación de alianzas electorales entre partidos. A través del análisis de las legislaciones electorales de las últimas décadas, y de algunas de sus reformas, se buscará explicar el origen y la justificación de la reglamentación vigente.

La reforma electoral de 1990, en materia de alianzas electorales fue una respuesta del entonces partido en el poder al fenómeno electoral de 1988. En esa elección, varios partidos postularon a un solo candidato de oposición a la presidencia quien, mediante la obtención de un porcentaje de votos sin precedentes, representó un serio reto para la estabilidad del sistema de partido hegemónico. A partir de este hecho, se consideró que las candidaturas comunes ponían en peligro la estabilidad del sistema político, por lo que se optó por cancelarlas y además establecer varios requisitos orientados a inhibir la formación de alianzas partidistas.

La revisión sobre el régimen de coaliciones se divide en tres partes: la primera explica su evolución desde la Ley Electoral Federal de 1946 (la primer ley electoral de carácter federal) hasta la creación del COFIPE en 1989; la segunda señala los aspectos que se reformaron en materia de coaliciones en el nuevo COFIPE (2008); y la tercera hace referencia a los pendientes de la reforma.

236

¹ El autor agradece la colaboración de Libia Márquez Labastida y José Luis Enríquez Chiñas en la revisión y corrección final de este texto.

Ponencia presentada el sábado 31 de mayo de 2008, en la sesión de trabajo número 2, "Nuevas Reglas para las Coaliciones Electorales", celebrada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

* Director de Desarrollo Institucional del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y Especialista en Derecho Electoral por la UNAM.

** Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán.



Lic. César Ernesto Ramos Mega

ANTECEDENTES

Las alianzas partidistas han sido consideradas como la unión de partidos con ideas diversas que se asocian para un fin político concreto, de cuya realización se beneficiarán mutuamente. Pueden tener como propósito integrar una gran fuerza para competir en bloque en una elección, en un plebiscito o en un referéndum, o oponerse a una legislación, etc. Estas alianzas se caracterizan porque tienen propósitos limitados, en tanto las coaliciones de partidos constituyen uniones para propósitos mucho más amplios, como la formación de un gobierno, por ejemplo².

Las alianzas electorales tienen como propósito aumentar las posibilidades de triunfo de los partidos involucrados, no tanto porque la alianza pudiera atraer más votos, sino porque la suma de los votos que recibiría cada partido aisladamente haría mucho más probable la victoria. Este tipo de alianzas pueden adoptar diferentes tiempos (únicas o continuas) y ámbitos (nacionales o regionales, estatales, municipales, o distritales y en todas las candidaturas o sólo una parte de ellas)³.

Por otro lado, la coalición es el convenio entre partidos políticos que implica el reparto de posiciones en las fórmulas electorales de acuerdo a la conformación del sistema de partidos, las posibilidades que permita el sistema electoral y el panorama político que haga atractiva la coalición.

a) El régimen antes del COFIPE

El 7 de enero de 1946 se promulgó la Ley Electoral Federal, en la que se establecieron requisitos para constituir partidos políticos nacionales. La participación de éstos en los procesos electorales quedó sujeta al reconocimiento del gobierno federal, ya que hasta ese momento la organización de los comicios era responsabilidad de los jefes políticos regionales y locales, quienes gozaban de completa libertad para imponer las reglas y procedimientos de participación política. Esta ley también reglamentó por primera vez la conformación de alianzas partidistas con fines electorales.

² Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral* (México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000), p. 17.

³ Idem.



Dentro del capítulo III, referente a los partidos políticos, el artículo 34 establecía que los partidos registrados podían formar “confederaciones nacionales” y coaligarse para una sola elección si se registraban 90 días antes de la elección y manifestaban públicamente las bases de la coalición y sus objetivos. Para el reconocimiento oficial de las confederaciones o coaliciones éstas debían registrarse ante la Secretaría de Gobernación⁴.

Los requisitos que se exigían eran muy pocos y no se imponían limitaciones para asociarse y presentar candidaturas. De esta forma, los partidos estaban posibilitados para presentar candidatos comunes en un solo distrito o a nivel nacional (en el caso de la elección para Presidente), y postular el resto de candidaturas de manera individual para los demás cargos de elección popular.

Las mismas disposiciones se mantuvieron en la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y la reglamentación se modificó, aunque no significativamente, hasta el sexenio de Luis Echeverría Álvarez con la promulgación de la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. El artículo 107 establecía que las confederaciones nacionales y coaliciones debían presentar a sus candidatos comunes con un solo registro y bajo un mismo emblema electoral, y determinaba que salvo las alianzas mencionadas, un candidato a diputado federal no podía ser registrado por dos o más partidos políticos nacionales, sin su consentimiento expreso⁵.

Es hasta la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 28 de diciembre de 1977, cuando por primera vez se le dedica un capítulo entero a los frentes y coaliciones. El capítulo VII especificaba que para fines electorales todos los partidos políticos tenían derecho a formar coaliciones para postular candidatos en las elecciones federales.

Estaba determinado que las coaliciones podían ser totales o parciales, excepto en el caso de la elección de diputados de representación proporcional, ya que la coalición debía registrarse para todas las circunscripciones plurinominales. Los votos se computaban a favor de la coalición excepto cuando los partidos convinieran que, para efectos de registro, se le otorgaran a uno en particular.

En comparación con las disposiciones anteriores, la LFOPPE era más restrictiva puesto que exigía que los partidos se coaligaran bajo un solo registro y emblema, y los votos recibidos por la coalición sólo se computaban a favor del partido que ostentara la titularidad de la coalición, por lo que únicamente éste podría conservar su registro después de la elección. Con esta disposición los incentivos

4 García Orozco, Antonio, Legislación electoral mexicana 1812-1988 (México: ADEO editores, 1989), 245.

5 Ibid, 289

de los partidos para coaligarse disminuían considerablemente, ya que perdían su registro aunque obtuvieran un número importante de votos. Tras el proceso electoral sólo había dos opciones para los partidos que habían decidido participar en coalición: o el partido titular conservaba su registro y todos los demás lo perdían, o la coalición se registraba como un nuevo partido político. En cualquier caso los partidos coaligados (excepto el titular) dejaban de existir al final del proceso electoral.

A pesar de esta disposición inhibitoria, la Ley de 1977 contemplaba en su artículo 67 que dos o más partidos podían postular a un mismo candidato sin la necesidad de mediar coalición, con el único requisito de contar con el consentimiento de éste. En este caso, los votos se computaban a favor de cada uno de los partidos políticos y se sumaban a favor del candidato. Esta disposición brindaba una gran libertad para postular uno o varios candidatos comunes sin someterse a las restricciones impuestas por los convenios de coalición. Por lo tanto, la posibilidad de constituir candidaturas comunes minimizaba las restricciones a la formación de coaliciones, ya que los partidos podían “esquivar” los requisitos de las coaliciones y postular candidatos comunes libremente, manteniendo la posibilidad de conservar su registro.

239

Más tarde, el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987 eliminó los principales obstáculos para formar coaliciones. La coalición sólo tendría derecho a un representante ante la Comisión Federal Electoral, pero ya se establecía un orden jerárquico para asignar el 1.5% de la votación nacional a cada uno de los partidos coaligados para que pudieran conservar su registro y prerrogativas (artículo 85).

El Código establecía que los partidos participantes en una coalición podrían conservar su registro y personalidad, pero limitaba la posibilidad de conformar coaliciones parciales que postularan menos de 200 candidatos a diputados de mayoría relativa. Sin embargo, en la práctica esta restricción quedaba sin efectos ante la posibilidad de postular candidatos comunes sin convenio de coalición de por medio. Éste era el marco legal vigente en las elecciones de 1988, cuando varios partidos (reunidos bajo el nombre de Frente Democrático Nacional) postularon a un solo candidato de oposición a la presidencia quien, mediante la obtención de un porcentaje de votos sin precedentes, representó un serio riesgo para la estabilidad del sistema de partido hegemónico.



b) *El régimen del COFIPE*

Después del proceso electoral de 1988, se creó el COFIPE publicado en el DOF el 14 de agosto de 1990, el cual ha sido sujeto de múltiples reformas y modificaciones importantes en 1991, 1993, 1994, 1996, 2002 y 2005. En enero de 2008 se creó un nuevo COFIPE que después de 18 años cambió de manera significativa las reglas para la conformación de coaliciones electorales.

El COFIPE de 1990 fue precedido de una consulta pública que se dio principalmente en dos foros: la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de los cuales surgieron diversas propuestas en materia de coaliciones.

Los partidos de oposición propusieron una reglamentación más flexible que no obstaculizara las alianzas electorales, sino que facilitara, e incluso propiciara la formación de frentes, coaliciones y federaciones de partidos, así como la presentación de candidaturas comunes.

Por su lado, el PRI defendió las propuestas siguientes: que la ley cerrara el paso a la posibilidad de que los partidos de escasa significación decidieran contiendas electorales por la vía de las coaliciones; evitar alianzas circunstanciales en las que privara el interés individual de un candidato; no permitir que se coaligaran más de dos partidos políticos; y determinar que los partidos que aspiren a integrar una coalición coincidan dentro de sus plataformas electorales en su aspecto sustantivo⁶.

Como consecuencia de la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, hasta 2007 el COFIPE estableció básicamente lo siguiente:

- Si dos o más partidos decidían coaligarse para impulsar un mismo candidato a la Presidencia de la República, también tenían que acordar la postulación de candidaturas para los 128 escaños del Senado y para las 500 curules de diputados federales más los suplentes⁷, es decir, tendrían que convenir la designación de candidatos por mayoría relativa y por representación proporcional como si fueran un solo partido.
- Las coaliciones parciales debían tener cierto tamaño y cumplir con requisitos que parecen obedecer a criterios subjetivos. Si los partidos decidían postular candidatos a

⁶ García Orozco, Antonio (sin publicar), *Introducción a la cuarta edición de Legislación electoral mexicana 1812-1996*, México, encuadernación elaborada por la biblioteca central del IFE.

⁷ De esta forma, los partidos coaligantes debían acordar la postulación común de 1,256 candidatos, sin contar el candidato a la presidencia de la República.

- diputados por el principio de mayoría relativa tendían que hacerlo en no menos de 33 ni en más de 100 distritos electorales. Si una coalición postulaba candidatos a diputados en más de 100 distritos electorales, se obligaba a postular en coalición a todos los candidatos al Senado y a los 200 diputados de representación proporcional. En la misma línea, disponía que si los partidos coaligantes decidían postular a los mismos candidatos al Senado por el principio de mayoría relativa, tendrían la obligación de hacerlo en un mínimo de tres estados y en un máximo de 10; si en cambio decidían hacerlo en 11 o más entidades, quedarían obligados a postular a los 300 diputados uninominales y a todos los candidatos elegibles por el principio de representación proporcional, tanto para la cámara alta como para la baja.
- Debido a que la legislación electoral consideraba a una coalición como si fuera un solo partido, a pesar de estar conformada por dos o más fuerzas políticas, los partidos coaligados recibirían el financiamiento público correspondiente a cada uno, pero sus topes de gasto de campaña no se sumarían, por lo que sólo podrían gastar el total del máximo fijado por el IFE, lo que implicaría que la coalición no tendría una mayor ventaja respecto a los partidos que participaran solos. De esta disposición se podría generar un superávit del financiamiento público que los partidos no podrían gastar y tendrían que devolver a la autoridad electoral, lo que agregaría un elemento más de conflicto. Además, la asignación del tiempo oficial en la radio y la televisión sería igual a la que se le daría a un solo partido político, aunque se tratara de un conjunto.





- Para coaligarse, los partidos tenían que acordar y registrar ante el IFE una misma plataforma electoral, declaración de principios, programa de acción y estatutos para la coalición, los cuales tenían que ser aprobados por cada una de las asambleas nacionales de los partidos involucrados. Adicionalmente se tenía que negociar un plan de gobierno y otro legislativo para los candidatos de la coalición. Realmente la presentación de estos documentos se puede considerar una disposición formal que sólo incrementaba el tedioso proceso de negociación entre partidos, puesto que no existía ninguna disposición que obligara efectivamente a los candidatos electos a respetar su plataforma electoral o seguir el plan de gobierno registrado.
- Cada uno de los partidos que decidiera coaligarse tendría que someter a la aprobación de sus respectivas asambleas nacionales y estatales a todos los candidatos de la coalición. Bastaba con que una asamblea no se realizara o que no existiera acuerdo en una sola fórmula para que toda la coalición resultara invalidada.

242

Del conjunto de restricciones contenidas en el COFIPE vigente de 1990 a 2007, destaca la limitante para establecer coaliciones parciales libremente. Resulta natural que dos o más partidos acuerden ir en coalición parcial para postular únicamente al candidato a la presidencia de la República, o bien a un diputado o senador en una región determinada. Sin embargo, la propia ley, al margen de las decisiones autónomas de los partidos, establecía de antemano las dimensiones que podían tener las coaliciones. Sobre esto destaca la falta de razón sobre por qué la postulación de cierto número de diputados de mayoría relativa debe estar ligada con la de senadores por ambos principios y viceversa. O bien, porque la elección del titular del poder ejecutivo debe vincularse con la elección de los representantes ante el Congreso de la Unión.

PRINCIPALES CAMBIOS CON LA REFORMA

Los principales cambios se pueden concentrar en cuatro temas: conformación, requisitos, acceso a prerrogativas y distribución de votos de las coaliciones.

a) Conformación

A partir de la reforma se permite la participación de Agrupaciones Políticas Nacionales (APN) en las coaliciones. Antes las APN sólo podían aliarse con partidos políticos para participar en las elecciones.

Se distinguen dos tipos de coaliciones, total y parcial: la primera deberá ser “uniforme”; es decir, ningún partido político podrá participar en más de una de ellas, y éstas no podrán ser diferentes por lo que se refiere a los partidos que las integran, por tipo de elección. Es decir, dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a presidente de la República y para postular conjuntamente a todos los candidatos para las elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa. A diferencia de las disposiciones anteriores, ahora los partidos deberán presentar por separado sus listas de candidatos plurinominales, es decir, ya no se podrán hacer coaliciones que incluyan los cargos electos por el principio de representación proporcional. En caso de que para la coalición total no se registren todos los candidatos de elección popular, la coalición y el registro del candidato presidencial quedarán sin efectos. En el caso de coaliciones totales la representación ante los órganos del IFE corresponderá en exclusiva a la coalición.

243

En la coalición parcial, los partidos políticos deberán participar con los mismos aliados en todos los distritos o entidades. Esto implica que ningún partido podrá formar parte de más de una coalición. Es decir, cuando se formen coaliciones para distintos tipos de elección, éstas no podrán ser diferentes en lo que hace a los partidos que las integran (por ejemplo, puede darse la coalición para elegir diputados y senadores entre el PRI-PAN, pero para la misma elección no puede darse el caso de elegir diputados PRI-PAN y senadores PRI-PRD).

b) Requisitos

La solicitud de registro se presentará a más tardar 30 días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate, y el Consejo General resolverá dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

Los emblemas de los partidos coaligados aparecerán de manera separada en la boleta electoral, los votos se sumarán a favor del candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos por separado.

Los partidos políticos interesados en conformar una coalición deberán acreditar que su respectivo órgano de dirección nacional aprobó:

iones



- La coalición, y como tal postular y registrar a los candidatos a los cargos de diputados y senadores de mayoría relativa,
- La plataforma electoral,
- En su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados, y
- Que los órganos partidistas de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial.

Además, cada partido integrante de la coalición deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Respecto del convenio de coalición, éste podrá celebrarse por dos o más partidos políticos y podrán participar en la coalición una o más APN. El convenio deberá señalar:

- Los partidos políticos nacionales que la forman,
- La elección que la motiva,
- El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición,
- El partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición, así como el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y
- Para el caso de la interposición de los medios de impugnación, quién ostentaría la representación de la coalición.

Asimismo, al convenio se deberá anexar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a presidente de la República, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes.

La representación ante los órganos del IFE dependerá del tipo de coalición, es decir, cuando se trate de una coalición sólo para la elección de presidente de la República, cada partido conservará su representación en los órganos del IFE, pero tratándose de una coalición para diputados de mayoría relativa, la representación de la coalición será la misma en el Consejo Local y en los consejos

distritales. Al ser una coalición para senadores, su representación será la misma en el Consejo Local. La lógica anterior también se aplicará en la designación de los representantes ante las mesas directivas de casilla.

b) Acceso a prerrogativas

Se establecen nuevas reglas para el uso de prerrogativas y límites de gastos. Por lo que hace a los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje. En el caso de coalición total, de las prerrogativas correspondientes a los partidos políticos, recibirá 30% a distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. El 70% restante se distribuirá en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior.

En el caso de la coalición parcial, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado.

En ambos casos, el convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en radio y televisión para los candidatos de coalición y para los de cada partido.

Por otra parte, en el caso de límites de gastos, será en el convenio de coalición donde los partidos políticos manifestarán el monto de las aportaciones de cada partido político para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes; además de que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.

c) Distribución de votos

La última parte en materia de regulación al nuevo régimen de coaliciones se refiere a la distribución de votos, ya que se dispone que los partidos coaligados aparecerán en la boleta electoral cada uno con su propio emblema. La ley prevé que cuando el elector marque en la boleta dos o más emblemas y exista coalición entre los partidos, los votos se sumarán para el candidato de la coalición, mientras que los resultados se anotarán por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de la casilla.



Luego, durante el cómputo distrital, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que hayan sido anotados por separado en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla. La suma distrital de estos votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos que correspondan se asignarán a los partidos de más alta votación.

Finalmente, el COFIPE publicado originalmente establecía un procedimiento para que los partidos coaligados pudieran acordar una transferencia de votos. En el convenio de coalición se podría estipular que en caso de que uno o varios partidos alcanzaran el 1% de la votación nacional emitida, pero no obtuvieran el mínimo requerido para conservar el registro, se tomaría el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro de la votación del o los partidos que sí hubieran cumplido con ese requisito. Los partidos debían especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicaría este procedimiento. En ningún caso se podría convenir que el porcentaje de votos transferido, más el obtenido por los partidos que no alcanzaran a conservar el registro, superara el 2% de la votación nacional.



Sin embargo, el 12 de febrero de 2008 los partidos políticos del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se admitieron y registraron con los números 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/20080.

Uno de los conceptos de invalidez que hicieron valer se refería a la "transferencia de votos" en el nuevo régimen legal de coaliciones, argumentando que se violaban los principios del sufragio, esto es, que sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Así, en la sesión del Pleno de la SCJN, celebrada el 3 de julio de 2008, se resolvió por unanimidad que este régimen de coaliciones era inconstitucional, al establecer que un procedimiento mediante el cual se permite que los votos específicamente otorgados por los ciudadanos a favor de cierto partido político, fueran transferidos por éste en beneficio de un partido diverso, violaba la voluntad expresa del elector.

PENDIENTES DE LA REFORMA

247

Actualmente existe una gran rigidez normativa en lo referente a los requisitos para el registro de las coaliciones, para su funcionamiento durante los procesos electorales y para su posterior sostenimiento en los órganos de representación popular. Pareciera que el objetivo de la ley es el de motivar la competencia más que la colaboración partidista.

Estas condiciones se agravan si tomamos en cuenta que en México se ha definido un sistema multipartidista centrado básicamente en tres fuerzas políticas. Este sistema de partidos incrementa aún más la necesidad de construir coaliciones importantes (entre partidos grandes) y duraderas (al menos de tres años), con el objeto de ayudar a garantizar la gobernabilidad que requiere cualquier democracia representativa.

En este contexto, una flexibilización legal puede ser positiva para la estabilidad del sistema político puesto que permite formar "mayorías" adecuadas para gobernar, con lo que el trabajo legislativo sería más fluido que en un sistema donde no existen incentivos para la unión y la cooperación interpartidarias, y la dispersión del voto tiende a provocar una pluralidad excesiva en el Congreso. Esta situación tiende a provocar negociaciones parlamentarias extensas y muchas veces improductivas, con lo que el ejercicio legislativo se vuelve ineficiente.

 iones



Lo óptimo, en este caso, es que el COFIPE permita la libre formación de coaliciones, pero que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión determine que una vez electos los candidatos de una coalición, éstos deban conformar un solo grupo parlamentario⁸. Una reforma en este sentido incentivaría la formación de coaliciones serias y estables que abonarían a la gobernabilidad del sistema político mexicano.

De manera adicional, independientemente de la formación de una coalición grande que garantice la gobernabilidad del sistema político mexicano, la liberalización en la materia facilitaría el reagrupamiento de fuerzas para la presentación de mejores opciones al electorado, al incentivar las negociaciones e incrementar la competencia política. Con esto también disminuiría la proliferación de partidos pequeños y poco representativos, lo que implicaría una disminución del gasto en el financiamiento público.

CONCLUSIONES

248

Después de observar el desarrollo histórico de la normatividad sobre coaliciones, llama la atención el repentino incremento en los requisitos para materializarlas y la cancelación de las candidaturas comunes. Las reformas legales que crearon el actual régimen de alianzas entre partidos se iniciaron apenas tres años después de las últimas modificaciones en la materia. Lo más destacado, sin embargo, es que se retiraron las facilidades para formar alianzas partidistas justo después de las elecciones federales de 1988, en las cuales el partido del gobierno se vio seriamente amenazado por una candidatura postulada por un conjunto de partidos de oposición.

El resultado es que la reglamentación vigente desincentiva la formación de coaliciones y la producción de pactos políticos más o menos durables que pueden ayudar a la gobernabilidad del país, en el actual esquema de alta competitividad tripartidista. Al inhibirse la formación de coaliciones, se promueve la participación individual de los partidos políticos, lo que motiva la dispersión del voto y puede generar un multipartidismo que restaría estabilidad al Congreso de la Unión.

Las coaliciones tienen fines estrictamente electorales y se desintegran una vez concluida la elección que las motiva. La ley no incentiva coaliciones de gobierno, aunque explícitamente exige que los órganos partidistas aprueben un programa de gobierno y una plataforma electoral de la coalición.

La legislación federal prevé dos modalidades de coalición: total o parcial. Ahora dos o más partidos pueden unirse para postular a un mismo candidato a presidente, sin necesidad de postular a los mismos candidatos para diputados y senadores.

8 En la actualidad, el COFIPE determina que una vez terminada la etapa de calificación de las elecciones, las coaliciones quedarán automáticamente disueltas.

Las nuevas reglas recuperan elementos de las candidaturas comunes; la principal es que cada partido recibirá votos por sí mismo, y éstos se sumarán a favor de los candidatos de la coalición. Además, durante la vigencia del convenio de coalición los partidos mantienen su representación ante los órganos del IFE.

Las coaliciones se sujetan a reglas que limitan sus posibles ventajas, por ejemplo, a la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, en un 30% de forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Además deberá ajustarse al tope de gastos de campaña, como si se tratara de un solo partido.

Los partidos pueden formar una coalición "total" y mantener el derecho exclusivo de postular a sus propios candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

La transferencia de votos de un partido a otro fue determinada por la SCJN como violatoria de las características fundamentales del voto en una democracia. No es válido que un partido reciba votos para mantener su registro, cuando los electores decidieron no otorgárselos directamente.

Vale la pena una reflexión final sobre por qué los legisladores decidieron incluir una disposición de este tipo. Pareciera que con la separación de los emblemas en la boleta los partidos grandes buscaron que los partidos menos representados se ganaran sus votos por sí mismos, a pesar de que existiera un convenio de coalición de por medio.

Esta disposición automáticamente les resta poder de negociación a los partidos pequeños, al momento de negociar porcentajes de votos a recibir en el convenio de coalición (como sucedió en las elecciones de 2000, 2003 y 2006). Sin embargo, para que los partidos pequeños aún tuvieran ciertos incentivos para coaligarse con los grandes, se estableció la posibilidad de que el partido más favorecido pudiera transferirle votos al menos favorecido por la voluntad popular, para que éste pudiera alcanzar (apenas) a mantener su registro. Parece que el objetivo era que los partidos pequeños no desaparecieran, sino sólo evitar que crecieran lo suficiente como para quitarle representación y un porcentaje de financiamiento significativos a los partidos grandes con los que se hubieren coaligado.

Por último, vale decir que será a partir de las elecciones presidenciales de 2012 cuando se valoren los verdaderos efectos de la regulación contenida en el nuevo COFIPE.



prerrogativas de los partidos políticos derivadas de la Reforma Electoral*

6 de junio de 2008

Ponente: Mtro. Fernando Agiss Bitar**

Moderador: Lic. Martín Martínez Cortazar***

Buenas tardes. Muchas gracias a la Universidad, a los Institutos Electorales federal como local, por esta invitación para compartir con ustedes la experiencia de la reforma electoral a partir de un nuevo concepto relacionado con las prerrogativas de los partidos políticos, uno de los ejes fundamentales de la reforma electoral. A lo largo de esta hora y media voy a exponer la experiencia del Instituto Federal Electoral en el marco de las prerrogativas de los partidos políticos.

Es un tema novedoso, inédito y como alguien alguna vez mencionó, pocas autoridades electorales en el mundo se ven enfrentadas a un sistema tan complejo de prerrogativas como el que está concebido para los partidos políticos en México. Si nosotros pudiéramos hacer una matriz por un lado poner cuáles son las prerrogativas de los partidos políticos y del otro lado de la matriz el tipo de sistemas que podemos observar en el, vamos a encontrarnos que México tiene uno de los sistemas más robustos por lo que se refiere a prerrogativas para partidos políticos, y partimos del hecho de que los partidos en México son entes públicos definidos en la Constitución como órganos permanentes que tienen propósitos, no nada más relacionados con los procesos electorales, sino que los partidos políticos en México por su naturaleza jurídica los define como entes de carácter permanente que contribuyen a un sistema democrático en toda la República Mexicana. Cuáles son las prerrogativas que reciben; cuáles son las restricciones que tienen los partidos políticos; cuál es el nuevo régimen de prerrogativas directas a partir de los tiempos en radio y televisión a los que acceden los partidos políticos; cuáles son las nuevas reglas de financiamiento; cuáles son las nuevas reglas de constitución, permanencia de los partidos políticos.

Estamos ante una situación inédita por partida doble, por un lado, los partidos políticos tienen un nuevo sistema a través del cual van a regir sus operaciones y van a competir en la escena electoral y los ciudadanos, por otro lado, también se van a enfrentar a un nuevo esquema para entrar en contacto con los partidos políticos a través del nuevo sistema de prerrogativas. Sin mayor preámbulo voy a utilizar el pizarrón para ir desarrollando la nueva legislación y empezar a hacer comparaciones a la legislación anterior para encontrar en un punto de referencia de dónde estamos parados en materia de prerrogativas de partidos políticos.

* Versión estenográfica de la sesión 3 "Prerrogativas de los Partidos Políticos derivadas de la Reforma Electoral", celebrada el viernes 6 de junio de 2008, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

** Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del IFE.

*** Vocal Ejecutivo de la Junta Local del IFE en Michoacán.

Hay que empezar siempre por cuál es la naturaleza de un partido político en México. Las escuelas de Derecho en los primeros semestres nos enseñan con propósitos académicos, esta distinción entre derecho público y privado y lo primero que nos dicen es que los entes públicos se rigen por un principio de legalidad, únicamente pueden hacer aquello para lo que están facultados, y por el contrario los ciudadanos se rigen por un principio contrario, pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley; si bien esta distinción sirve para propósitos académicos, es muy importante saber en dónde ubicar a los partidos políticos en este contexto, ¿Son entes públicos, son entes privados?, ¿Cuál es su naturaleza jurídica?, ¿Cómo se rigen los partidos políticos a partir de que obtienen un registro como tales o ante una instancia electoral?. Durante mucho tiempo se pensó que el partido político se asemejaba más a un ente privado, era un ente que se daba sus propias normas de convivencia y aquellos que no estaban de acuerdo con sus normas de convivencia podían mudarse a otro partido político con el cual sí comulgara.

Recuerdo uno de los primeros casos que se dan es la expulsión de unos militantes de un partido político sin ningún procedimiento previo ni una norma que guiara la conducta del partido político; hay militantes que fueron expulsados; cuáles son los mecanismos de defensa que tiene un militante que es expulsado de un partido político para imponerse y revocar la determinación del propio partido político de expulsar, en aquel entonces no existía un procedimiento específico y estos militantes utilizaron el recurso de queja que se promovía ante el Instituto Federal Electoral y este procedimiento de queja tenía como única finalidad sancionar al partido político cuando violaba normas propias o como el COFIPE, u otros ordenamientos, y en aquella ocasión el Consejo General determinó que el partido político había violado su normatividad interna, puesto que sin un procedimiento previo que se rigiera por los principios de legalidad había expulsado a militantes del partido político y la condena fue una sanción una multa económica que se le impuso al partido político, pero en este caso los quejosos, los militantes



Mtro. Fernando Agiss Bitar



expulsados no vieron satisfecha su pretensión de volver a ser incorporados al partido político; entonces, a través de un juicio de protección de derechos políticos electorales en el Tribunal Electoral, el Tribunal Electoral anula la expulsión de los militantes y los reinstala en el goce del derecho violado, los vuelve a incorporar como militantes del partido político y en este caso como dirigente del partido político.

A partir de ese hecho, de ese criterio del Tribunal Electoral, los partidos políticos empiezan a conducirse bajo un principio que se asemeja más a un ente de derecho público y hoy unos años después de ese primer criterio encontramos un sin número de casos en donde los militantes y los propios partidos acuden ante las instancias jurisdiccionales para reclamar derechos ante posibles violaciones a los ordenamientos internos de los partidos políticos.

La naturaleza del partido político a pesar de que no ha cambiado de definición en la Constitución, ha tenido un cambio cualitativo en función de su naturaleza como partidos políticos. Recordemos, los partidos políticos se guían bajo un principio de autoorganización, esto significa que los partidos políticos pueden darse su propia normatividad pero esta normatividad está sujeta a ciertas restricciones que son constitucionales o ciertas restricciones que son legales, y los estatutos que dan vida al partido político y que rigen su actuar interno tienen que ser sometidos a aprobación de la autoridad electoral, la autoridad electoral puede anular en este caso la normatividad interna del partido político cuando no cumple con estos principios constitucionales y esta es una restricción importante también en su actuar.

252

Ahora bien, los partidos políticos además de este principio de autoorganización, en México tienen dos componentes que los hacen únicos:

1. Son auténticos monopolios para acceder a cargos de representación popular, y esta es una característica que la reforma electoral no propone, por lo menos a nivel de COFIPE, la restricción para postular a cargo de elección popular a través de una figura que no sea el partido político está prohibida por la ley, solamente los partidos políticos pueden registrar candidatos a cargos de elección popular por lo menos a nivel federal, son monopolios para acceso a cargos públicos;
2. La regla que ha permanecido durante todo este tiempo es la prerrogativa que tienen los partidos políticos de recibir financiamiento público. Entonces, si bien, tienen un principio de autoorganización ese principio está limitado puesto que la autoridad electoral es la que revisa que esa autoregulación cumpla con dos principios uno constitucional y un principio legal. Son auténticos monopolios para acceder a cargos de elección popular y reciben mayoritariamente recursos públicos.

Por lo tanto, podemos de alguna forma concluir que los partidos políticos por su naturaleza como tal, se asemeja más a un ente público,

y tenemos en la actualidad, muchos ejemplos a través de criterios jurisdiccionales que confirman la naturaleza de los partidos políticos más asemejados a entes públicos.

Ahora bien, esto es muy importante para entender el concepto de prerrogativas a los partidos políticos en la actualidad reciben en términos generales dos tipos de prerrogativa: La prerrogativa indirecta, y las prerrogativa directa. Estas prerrogativas pueden ser o bien permanentes o se otorgan en procesos electorales. Si nosotros, como lo decía al principio, revisáramos las legislaciones del mundo, nos podríamos dar cuenta que hay partidos políticos que no reciben prerrogativa de forma permanente, sino que reciben prerrogativas solamente durante procesos electorales, podemos darnos cuenta que hay países que únicamente otorgan prerrogativas indirectas hay otros que otorgan directas, hay quienes no reciben prerrogativas del todo; lo cierto es que en México prácticamente tenemos todas las modalidades existentes en materia de prerrogativas, pero también tenemos uno de los contrapesos más fuertes que son las restricciones de estas prerrogativas. Voy a exponer cuáles son estas prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, compararlas con las prerrogativas que tenían en el Código anterior, y ver cuáles son las restricciones y si estas restricciones a la prerrogativa han cambiado a lo largo del tiempo.

Cuáles son las prerrogativas directas a las que tienen derecho los partidos políticos, la principal es la del financiamiento público y aquí la regla es que el financiamiento público tiene que ser mayor que el financiamiento privado, porque los partidos políticos acceden al financiamiento público a través de una fórmula y cuáles son las cantidades de dinero que reciben del erario público los partidos políticos frente a la posibilidad que tienen como tales de recibir también financiamiento privado.

253





Pasaré a explicar esta parte del financiamiento público ¿Qué sucedía antes? Teníamos una fórmula para calcular financiamiento público que dependía de variables, que de forma inicial en el monto de recursos al que tenían derecho, no pretendo describirles la fórmula pero sí destacar algunos elementos. El financiamiento público a los partidos políticos dependía de una base que le llamaban "el costo mínimo de una campaña", el Instituto Federal Electoral considerando la duración de las campañas, que además a nivel Latinoamérica era el país que más campaña tenía en duración, tomando en consideración un record histórico de cómo venían gastando los partidos políticos en medios de comunicación, en mítines, en propaganda electoral, en staf; cuánto gastaba un diputado en una campaña, ese monto, que era el costo mínimo de campaña que determinaba el Instituto Federal Electoral después de cada proceso, lo multiplicaba por ejemplo, por el número de diputados que estaban representados en la Cámara de Diputados, en este caso 500. Primer cuestión que sorprende, porque se multiplicaba por 500 si solamente 300 diputados hacían campaña, los otros 200 diputados eran plurinominales. El otro elemento por lo que se multiplicaba la fórmula era por el número de partidos políticos que tenían representación en el Congreso, independientemente de si éstos formaban un grupo parlamentario o no, para formar un grupo parlamentario se requiere un mínimo de cinco diputados, la fórmula de financiamiento público que estaba concebida en la norma del COFIPE anterior establecía que por cada partido político que tenía una representación en el Congreso, la fórmula iba a aumentar en cantidad para ser distribuída entre los partidos políticos, a los partidos políticos les convenía que más partidos políticos tuvieran representación en la Cámara porque eso impactaba directamente en las bolsas de los partidos políticos; después de la elección del 2000 en donde hay muchos partidos políticos que van en coalición y todos mantienen su registro hace que las cantidades para la elección del 2003 se computen a partir de once partidos políticos que tenían representación en la Cámara. Esta era una forma artificial de aumentar la prerrogativa a la que tenían derecho los partidos políticos y podíamos llegar al grado que estos recursos si seguían incrementándose se iban a ver comparados con una de las restricciones que hay de materia electoral que son los topes de gasto de campaña; es decir, los partidos políticos iban a obtener tal grado de recursos que no iba haber manera de que se lo pudieran gastar todos porque había establecido un tope de gasto de campaña; cuando sucede por primera vez esta ecuación viene a rebasar un tope de gastos de campaña hay un acuerdo del Consejo General del IFE que les dice a los partidos políticos que reintegren ese sobrante porque ese dinero no se lo podían gastar y el Tribunal Electoral echa atrás esa medida argumentando que los recursos de los partidos políticos no están etiquetados, que lo que va para campañas, lo que va para gasto ordinario forma parte de una misma bolsa que se puede gastar en el partido político como mejor convenga a sus intereses.

La nueva legislación tiene un cambio que me parece sustantivo, elimina estos factores artificiales para calcular el monto de prerrogativa, y esto es algo muy rescatable de la reforma, lo primero que se piensa de la reforma electoral es que redujo el monto de recursos, y sí lo hizo, pero para campañas electorales, el financiamiento que reciben los partidos políticos para gastos ordinarios no se ve disminuido o por lo menos no en las cantidades que fueran sustantivas, se reduce alrededor de un 10 o 5%; lo novedoso es la nueva fórmula para calcularlo a partir del número ya tampoco del costo mínimo de campaña, sino a partir del número de personas que se encuentran en el padrón electoral por un factor inflacionario que es un salario mínimo general vigente y esto da un monto de aproximadamente dos mil cuatrocientos millones de pesos al año, para ser repartidos entre los partidos políticos en una proporción de 30-70% y esto tampoco cambia; lo que sí cambia y es positivo es que la incorporación de nuevos partidos en la escena no aumenta el monto de recursos a distribuir sino que la incorporación de nuevos partidos políticos entra en la distribución de esta bolsa, el Consejo General en agosto resolverá la incorporación posible de dos partidos políticos, si el Consejo General determina que habrá nuevos partidos políticos la bolsa no crece, lo que se redistribuye entre ocho actualmente, tendrá que ser distribuido entre diez, pero la bolsa no crece, y ese también es un aspecto positivo de la reforma.

Ahora bien, esa fórmula que les había exhibido anteriormente, cuando había proceso electoral hay que aplicar la fórmula y multiplicarla por dos, puesto que en años electorales los partidos políticos además de los gastos ordinarios realizaban gastos de campaña y por lo tanto había financiamiento para ambos conceptos. La reforma electoral hoy prevé una disminución importante en el monto de recursos destinados a las campañas electorales, cuando hay elección presidencial y hay renovación de la Cámara de Diputados y Senadores, esta fórmula se multiplica por 50% y es lo que se les otorga a los partidos políticos para las campañas; y cuando hay procesos intermedios, como en la elección del 2009, esta fórmula se multiplica por 70%, es decir, hay una disminución importante de los recursos que se otorgan los partidos políticos para las campañas; habrá quienes digan, quizá tengan razón, de que si



256

bien hay una disminución de recursos, hoy hay una nueva modalidad de legalidad financiamiento indirecto que es el acceso a tiempos en radio y televisión, y que si bien en una campaña como en el 2006 los partidos políticos gastaban aproximadamente el 70% de sus prerrogativas en medios, pues hoy ya no tienen que hacer ese gasto porque acceden a tiempos oficiales a través de la administración que hace el Instituto Federal, habrá quienes digan que multiplicar por el 50 o 70% también es relativo porque las campañas se disminuyen en duración y este también es un aspecto muy importante de pasar de campañas más largas a nivel Latinoamérica, seguramente en el mundo, hoy tenemos campañas más acotadas pero con más dinero, y la crítica fundamental desde mi perspectiva radica en cuál es el esquema de fiscalización de estos recursos, si bien estoy otorgando menos recursos, cuáles son los mecanismos que yo como autoridad electoral tengo para monitorear ese gasto.

Durante el proceso electoral de 2006, si los partidos políticos destinaban 70% a medios, qué hacía el Instituto Federal Electoral, monitoreaba los medios y en buena medida tenía monitoreado el 70% del gasto de las campañas, y monitorear medios es relativamente fácil porque deja huella, hay constancia de que salió un spot, cuántas veces salió y en qué medios, y hay una posibilidad de calcular el monto de inversión que hacían los partidos políticos a partir de lo que se transmite en radio, en televisión y por primera vez se monitorearon los espectaculares, páginas de *Internet*, se hicieron incluso con las salas de cine, en algunos casos en los que también había anuncios; hoy los partidos políticos si bien reciben menos dinero no pueden canalizar a un gasto como el de radio y televisión que si deja huella. Una de las críticas importantes de la reforma electoral radica en el hecho de que los partidos políticos están recibiendo menos dinero este dinero es más difícil de fiscalizar, ya no gastan en medios, la propaganda que es un gasto relativamente pequeño, es un gasto que no deja huella, al menos que incorpores algunos otros sistemas de monitoreo; y me parece que este es uno de los grandes retos, y lo voy a dejar aquí enunciado, uno de los grandes retos de la autoridad electoral ¿Cómo fiscalizar los recursos de los partidos políticos que si bien es menos el monto a fiscalizar va a resultar más difícil fiscalizarlos en función

del tipo de gasto de los partidos políticos. Entonces vamos a poner como reto uno: Fiscalizar los recursos de los partidos políticos.

Otro de los temas importantes es cómo gastan los partidos políticos su prerrogativa. Hay un artículo constitucional que dice que todos los entes públicos tienen que ejercer el gasto bajo ciertos principios, racionalidad, de optimizar los recursos, comprar al mejor postor a través de licitaciones públicas; los partidos políticos en lo que se refiere al gasto no se rigen bajo este principio a pesar de que vimos que como entes públicos se asemejan a personas de derecho público, en lo que se refiere a gastos los partidos políticos no entran en estos esquemas, un partido político puede comprar espectaculares a razón de cien mil pesos mensuales, si eso lo hace una entidad pública podría caer incluso en un delito, los partidos políticos no se rigen bajo ese principio y esa desproporcionalidad del gasto tampoco es motivo de fiscalización por parte de la autoridad electoral, porque se considera que eso forma de un principio de autorganización de los partidos políticos, ellos dicen cuánto gastan y en qué gastan.

Los partidos políticos además del financiamiento público legalmente pueden acceder a otras fuentes de financiamiento privado, finalmente la legislación es muy generosa con los partidos políticos porque pueden acceder a todas las fuentes de financiamiento privado, los partidos políticos pueden pedirle dinero a sus militantes, a sus simpatizantes, pueden hacer lo que se llama el “boteo” que es conseguir recursos en la vía pública, pueden hacer sorteos, rifas, todo lo que se llama autofinanciamiento, pueden acceder a esquemas como lo vimos en las campañas del 2006, a través de esquemas en donde marcabas el 01 800 o 01 900 y en tu recibo siguiente aparecía como una aportación a cierto partido político, o marcabas a cierto número y te contestaba el candidato dándote un saludo y pagabas por ese mensaje político y el partido se financiaba, hubo partido político, por ejemplo, que se autofinanciaron con venta de boletos del cine, rifas, sorteos y además estos sorteos y rifas tienen permisos especiales de Gobernación que se les exenta el pago de impuestos; entonces, militantes, simpatizantes, el boteo, el autofinanciamiento, si esto no fuera suficiente los partidos políticos siempre pueden recurrir en México a la Banca, pueden solicitar préstamos, hipotecar bienes inmuebles, muebles y pedir préstamos; ahora bien la regla que todo eso todas esas fuentes de financiamiento privado no superen al financiamiento público, pero nuevamente el financiamiento público son dos mil quinientos millones de pesos, mientras no superen pueden llegar a dos mil cuatrocientos noventa y nueve millones de pesos.

Ahora bien ante ese sistema tan generoso la legislación mexicana, existe un contrapeso porque también tenemos uno de los sistemas más restringidos en el mundo, por ejemplo los militantes pueden aportar, pero sus aportaciones tienen tope, los simpatizantes también pueden aportar, pero sus aportaciones tienen tope, en el caso por ejemplo de simpatizantes pueden donar hasta un millón ciento cincuenta mil pesos a un partido político, es el tope de financiamiento por simpatizante, pero lo más importante de todo es que estas donaciones a partir de cien salarios mínimos tienen que ser bancarizadas, y nuevamente entramos a los esquemas de monitoreo, todo lo

que entra al sistema bancario va dejando huella y en esta ocasión el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales pueden trascender el secreto bancario, el secreto fiduciario, y a partir de la reforma constitucional de noviembre también el secreto fiscal. Entonces por un lado, la legislación, el IFE, los obliga a bancarizar sus operaciones y por otro lado, la legislación le permite a las autoridades electorales trascender estos secretos para dar seguimiento a los movimientos de dinero que realizan los partidos políticos. Este sistema, prácticamente no existe en otros países, es un sistema muy generoso por un lado, pero por otro lado muy restrictivo, porque lo que hace la legislación mexicana es darle seguimiento a los ingresos que reciben los partidos políticos por cualquiera de las modalidades de financiamiento.

Otra cosa también importante, es que todos estos sistemas tienen que ser declarados salvo el boteo que es anónimo, todos los demás tienen nombre y apellido, todas las aportaciones que reciba un partido político son nominadas, hay que saber quién es y cuánto dio, y lo que quizá sea más importante, se transparenta quiénes son los donadores de los partidos políticos, y esto seguramente ustedes recordarán que esta osadía la tuvo por primera vez el IFE antes de que existiera una ley de transparencia, antes de que hubiera un artículo constitucional que hablara de la transparencia, el Consejo General toma la determinación por primera vez que sean públicos las listas de donadores, de simpatizantes y de militantes de los partidos políticos, y esto provocó en ese momento una gran sorpresa, por primera vez se dio a conocer ante la opinión pública y ante los mismos partidos políticos que había militantes de primer rango de los partidos políticos que no aportaban ni un centavo, a pesar de que los Estatutos de algunos partidos políticos obligan a sus militantes a una especie de diezmo, de otorgar al partido un día de salario y había dirigentes de primer nivel que no entregaban las cuotas que obligatoriamente debían entregar; y después el IFE transparenta la lista de aportantes, de simpatizantes, y cuál fue la sorpresa que nos dimos cuenta, la sociedad se dio cuenta de que había simpatizantes de muchos partidos políticos porque daban dinero a distintos partidos políticos. A partir de ese ejercicio de transparencia cambió el régimen de aportación a los partidos políticos porque hoy de antemano se sabe que se va a transparentar este tipo de operaciones. En México salvo el boteo todas las demás aportaciones no están en el anonimato y tienen que ser bancarizadas, lo que permiten dejar huella en el sistema financiero. Estas son las principales prerrogativas directas que tienen derecho los partidos políticos.



Ahora bien el sistema es generoso por lo que se refiere a las prerrogativas indirectas, una de las principales es que los partidos políticos tienen exenciones de impuestos y un régimen impositivo especial, los partidos políticos no pagan impuestos, salvo los impuestos laborales o de nómina, los partidos políticos no tienen obligación de enterar, no son contribuyentes. 2.- Tienen franquicias postales y telegráficas, y esto de alguna forma cambia con la nueva legislación pero la siguen manteniendo la única diferencia pero la siguen manteniendo la única diferencia es que antes era ilimitada y hoy tienen un límite y el Instituto Federal Electoral hace un pago en este caso a SEPOMEX a Telégrafos sobre como van devengando sus prerrogativas los partidos políticos.

Pero hoy el tema a discusión, el más importante es la prerrogativa que reciben los partidos políticos de forma indirecta a través de acceso a radio y televisión, y aquí me gustaría detenerme para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre este tema.

259

Los partidos políticos como lo hemos visto, tiene una naturaleza permanente y por lo tanto la prerrogativa sigue siendo permanente, esta prerrogativa de acceso a radio y televisión también se ve desde una perspectiva permanente y desde una perspectiva de campañas; y en campañas se abren 3 aspectos; Cuál es la prerrogativa que reciben los partidos políticos a nivel federal; cuál es la prerrogativa que reciben los partidos políticos a nivel local; y cuál es la prerrogativa a los partidos políticos en acceso a radio y televisión cuando hay concurrencia, es decir, que las elecciones federales y locales coinciden en el mismo período y en la misma fecha. Cuáles son las prerrogativas de los partidos políticos de forma permanente?, los partidos políticos tienen derecho a una prerrogativa en radio y televisión que se calcula de la siguiente forma: El IFE administra en tiempos no electorales el 12% de los tiempos de Estado y este 12% lo distribuye de una razón de 50% a partidos políticos y el otro 50% para el Instituto Federal Electoral y otras autoridades electorales ¿Cuál es

iones



el 12% que le toca administrar al IFE? ¿Cuáles son los tiempos del Estado? Varía para radio y televisión, me voy a referir solo a televisión, los tiempos de Estado pueden dividirse en tiempos oficiales y tiempos fiscales, los tiempos oficiales son de 30 minutos diarios en todas las estaciones y en tiempos fiscales son de 18 minutos, por lo tanto el tiempo de Estado son 48 minutos y de esos 48 minutos el IFE administra el 12% y lo distribuye entre partidos políticos y autoridades electorales. Primera regla, los partidos políticos tienen derecho a un programa con duración de 5 minutos una vez al mes en cada canal de televisión y en cada estación de radio, son 8 partidos políticos por lo tanto es 40 minutos distribuidos en dos programas de 5 minutos cada semana, y lo que reste de ese 12% se van a spots, aquí la regla que resulta interesante es que esta distribución es igualitaria entre todos los partidos políticos, este 12% que administra el IFE se reduce un 50% es de forma igualitaria. Aquí empiezan los dilemas: ¿Cómo procurar que esta distribución de spots sea igualitaria no nada mas se refiere al número de promocionales sino también en un peso específico? Yo puedo llegar a una distribución de 200 promocionales entre todos los partidos políticos en determinada estación o en determinado canal, pero depende de donde aparezcan esos promocionales, en qué horarios, con qué audiencias, y los mismos van a tener un peso específico, y la distribución igualitaria no nada mas se refiere al número de promocionales sino al peso específico que éstos tengan, y la distribución es complicada porque la distribución supone que son 8 fuerzas políticas y que todos deben aparecer las mismas veces en los mismos programas y en los mismos horarios. Actualmente el IFE pauta por horas, los partidos políticos, para garantizar esta igualdad, le dice a las televisoras y a los canales de 10 a 11 pasas el del partido "x", y esta sucesión de spots se va dando a lo largo del tiempo, todos empiezan a aparecer de 10 a 11 en ese mismo programa hasta cumplir ciclos que después se vuelven a repetir. Ahora bien, también hay un factor visual, por ejemplo, nosotros pautamos en un horario de 10 hasta la 11 de la noche en el canal de las estrellas, que es un horario triple A, en donde todos los partidos políticos quieren aparecer, o no necesariamente, esto también es un dilema, todos van a aparecer de 10 a 11 de la noche, pero un partido reclamó por qué le tocó en el noticiero de Joaquín López Dóriga en Semana Santa, y en esa Semana Santa ni siquiera estaba López Dóriga, no había noticias, nadie veía el noticiero y los niveles de audiencia eran muy bajos, hubo algunos partidos políticos, incluso, en donde estamos spotteando un mensaje de partidos políticos de doce a una de la mañana los domingos porque generalmente hay futbol y habrá quien le toque que juegue el Morelia y es bueno para el partido político, pero a lo mejor toca un Pumas-América o un América-Chivas y tiene más audiencia que un Necaxa o Santos, no sé, eso no se puede garantizar y ahí hay una cuestión aleatoria que depende de la suerte de los partidos políticos que se realice a partir de un sorteo, y esa es la forma de resolver el problema,; pero el asunto se vuelve todavía más compleja cuando considerábamos –y hoy platicábamos con los Vocales en la mañana–, puse el ejemplo de López Dóriga porque cuando empieza su noticiero a las 10:30 de la noche tiene un alto grado de audiencia cuando inicia, y esta audiencia va disminuyendo conforme va pasando el programa; entonces, si yo programo un spot de 10 a 11 de la noche, son tiempos oficiales dónde se les ocurre que lo van a transmitir, si empieza a jugar con los spots dependiendo del color del spot vamos a tener problemas muy serios porque, imagínense, en el primer corte de comerciales el primer promocional es el promocional más caro; difícilmente va a

pasar a un tiempo oficial en ese primero, ese seguramente se lo vendió a Coca-Cola o a Bimbo; si es un manejo muy complicado para dar plena equidad a los partidos políticos.

Vamos a lo local, elección en Nayarit. El IFE llega y administra 48 minutos diarios en todos los canales sean concesionarios o permisionarios, de esos 48 minutos para los partidos políticos son 18 minutos para campañas y el resto es decir 30 minutos son para la autoridad local que es el Instituto Electoral de Nayarit y el IFE, 15 minutos para ellos, 15 minutos para nosotros, 18 minutos para la distribución y ahí la distribución es que de 6 a 12 del día, la razón es de 3 minutos por hora; de 12 del día a 6 de la tarde es a razón de 2 minutos por hora, y de 6 de la tarde a las 24 horas 3 minutos por hora. Barras infantiles con propaganda política y los niños no se van a salvar de ver propaganda política todo el día a cualquier hora; yo estuve en Nayarit y créanme que es un bombardeo de promocionales impresionante.

El Instituto Federal Electoral cuando no están en campaña los partidos políticos estos 30 minutos suben a 36 minutos y después hay un impaz que es el período de registro de candidatos, terminan las precampañas entran dos semanas en Nayarit a registrar candidatos, por lo tanto no puede haber promocionales de partidos políticos porque sería un acto anticipado de campaña; entonces los 48 minutos se van al IFE y al órgano local; ahora bien, el IFE sus campañas fundamentales son campañas de credencialización, pero resulta que en Nayarit los módulos están cerrados no se están expidiendo credenciales, y toda la campaña es de capacitación, no tiene que ver con la elección local, y donde además producir cuesta, el IFE tiene dos promocionales de capacitación, 48 minutos son 96 promocionales de 30 segundos estas campañas pueden resultar hasta contraproducentes de hartazgo a la ciudadanía porque si tienes dos promocionales producidos y estos se repiten la mitad a todas horas, además el IFE con un impacto muy fuerte ante los concesionarios, multas que en el caso de televisión pueden ser hasta de cien mil salarios mínimos o 50 mil salarios mínimos para un concesionario de radio, se aniquila con una multa de dos millones de pesos, esto en elecciones locales y además hay unas problemáticas muy serias por enunciar algunas:





El COFIPE habla de mapas de cobertura efectiva, es decir, el Estado de Nayarit hacia el Norte Sinaloa, hacia el Sur Jalisco para un lado está la sierra y luego Zacatecas, pero estaciones por ejemplo de Vallarta tienen gran penetración en la zona de Nuevo Vallarta, estaciones de Sinaloa incluso de Culiacán llegan a cubrir la parte Norte del Estado de Nayarit, el IFE tiene que aprobar un catálogo de estaciones de radio y televisión que se van a ser cargo de la elección de Nayarit, y la ley dice que son aquellas estaciones que se vean o que se escuchen en la entidad, hay una estación por ejemplo, de Guadalajara que se escucha en una parte de Nayarit, en términos estrictos esta estación tendría que estar transmitiendo 48 minutos de la campaña de Nayarit y eso en términos comerciales para el concesionario puede ser difícil porque va a haber cambio de audiencias, a Jalisco no le interesa la elección de Nayarit, y si le van a estar bombardeando durante 48 minutos diarios de promocionales de una elección en la que no vota, fíjense el tipo de problemática; y después estos mapas de cobertura efectiva no existen, las coberturas efectivas depende mucho de cuestiones atmosféricas el AM se propaga con humedad, con agua, aire, cuando COFETEL que es la autoridad reguladora tiene que coadyuvar con el IFE para establecer los mapas, es una locura, realmente no existen los mapas, en FM son mapas de gabinete, no son mapas con una verificación, y también para los partidos políticos es indispensable para ellos para saber donde van a mandar las pautas porque si no tienen los partidos políticos estos mapas de cobertura se podrían estar equivocando mandando promocionales del candidato de aquí; y luego es una prerrogativa de los partidos políticos, también es un derecho de información de los ciudadanos es un contacto con los partidos políticos a través de los medios de comunicación, lo que aquí quiero reflejar es la complejidad del sistema. Ahora bien esta prerrogativa puede convivir en el mismo tiempo en dos modalidades como está sucediendo en Nayarit aquí hay una campaña hay una prerrogativa en donde estamos administrando 48 minutos, pero en muchos Estados y en las cadenas nacionales estamos operando este 12%.

Uno de los principales retos que tiene la autoridad electoral es cómo va hacer convivir estos dos sistemas sin que se generen condiciones de inequidad en un proceso electoral local, les voy a dar un ejemplo sencillo que ya nos pasó en Nayarit, en el DF en el "Canal de las Estrellas" y en TV-Azteca estamos transmitiendo una campaña de credencialización, TV-Azteca y Televisa tienen repetidoras en Nayarit, y en algunos casos no bloquean la señal que viene del centro y entonces estamos anunciando una campaña de credencialización cuando los módulos están cerrados; y esto no es lo grave, lo grave va a suceder cuando lleguemos al período de veda electoral de tres días antes de la jornada electoral y desde la pauta nacional del 12% los partidos políticos están anunciando en la Entidad, pero algo todavía más grave, qué va a pasar con los spots del Ejecutivo federal que están pautados a nivel nacional, pero constitucionalmente la elección local no puede haber obras de gobierno anunciada, cómo le va hacer RTC para evitar que esos mensajes que pautan desde el Distrito Federal no se vean en el resto y digo el DF por una referencia, pero si ustedes van a Nayarit que tiene un sistema de cable, ven canales de Hermosillo, Sonora, de Monterrey, de Guadalajara; entonces cómo armonizar estas prerrogativas cuando el bien tutelado es el juego democrático entre partidos políticos; este es uno de los retos más grandes porque los argumentos que pudimos plantear no fácil, ustedes

fueron testigos, que no todos los concesionarios arrancaron en el mismo momento en los promocionales de los partidos políticos es este 12% en donde lo meto, si la hora de transmisión empieza a las 6 AM se transmite las 24 horas y el IFE nada más está administrando el 12% y de ese 12% el 50% son para partidos políticos que en términos generales son 6 spots al día para los partidos políticos en el Canal de las estrellas, dónde pongo esos 6 promocionales, acuérdense que yo nada más estoy administrando un 12 el 88% restante RTC; Los partidos políticos evidentemente, no todos, pero quieren esos horarios, y digo no todos porque aquí entramos en cómo se ejercita esta prerrogativa, cómo se administra esta prerrogativa. Habrá partidos políticos que digan: yo quiero mis promocionales en la barra de telenovelas de la tarde, mi mercado efectivo está en los jóvenes, y las telenovelas de en la tarde, a mi no me interesan los noticieros de la noche porque quien ve noticieros ya tiene configurado su voto, esos no me interesan; pero habrá partidos políticos que querrán ejercer su prerrogativa no para optimizar su voto sino porque quieren mandar un mensaje en horarios de noticias porque consideran que tienen un cerco informativo y que puede transmitir sus mensajes a través de su prerrogativa. Hay distintos cursos de la prerrogativa y no necesariamente en la prerrogativa se utiliza para ganar una elección, no los partidos políticos pueden darle un uso distinto a la prerrogativa, y lo que es todavía más difícil que contra toda la lógica de cómo operar los órganos electorales se crea un Comité de Radio y Televisión en el que participan los partidos políticos y que además las decisiones tienen que ser privilegiadas por consenso, -hacíamos referencia hoy por la mañana que son más largas las sesiones del Comité que del Consejo General, son sesiones interminables porque hay que procurar el consenso de los partidos políticos y solamente que no se llegue al consenso se vota o incluso el Consejo General puede atraer el asunto para resolverlo en Consejo-. Este quizás sea uno de los retos principales.

263

Después hay otros retos importantes, ¿Cómo está la distribución ya durante las campañas? Estamos hablando que regresemos al esquema de distribución de 30%-70%, que por cierto este criterio está impugnado y la Suprema Corte de Justicia le dio entrada a una acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos en este caso por Convergencia y por Nueva Alianza, consideraron que este esquema de distribución no es equitativo, por ponerles un referente: en Nayarit al Partido Revolucionario Institucional le tocan 185 promocionales durante las precampañas; al partido local le tocan 16 porque el partido local nada más accede a este 30%, lo que argumentan los partidos políticos de reciente creación es que este esquema nunca va a dar la vuelta, las diferencias se van ir alejando, es un planteamiento que están haciendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de equidad en la contienda electoral, pero este 30-70% ha estado todo el tiempo no nada más en la distribución actual de spots, ha estado en la forma del financiamiento, o incluso cuando el IFE compraba spots los compraba en ese 30-70%, claro que antes el acceso a radio y televisión era en función de lo que pagaban los partidos políticos y podía darse el fenómeno de que un partido pequeño se anunciara más que un partido grande porque esa era su estrategia, eso también era otra posibilidad. Este es el gran reto. Ahora bien, es muy generoso por esta parte pero nuevamente entramos a las restricciones y estas restricciones están marcadas en la Constitución:

iones



1. Que va a ser un problema administrar el contenido de las promociones, a nivel constitucional está prohibidas las diatribas, las calumnias. Y todavía no empezamos y ya se tuvo que bajar varios promocionales cuando hacían referencia a la toma de tribuna, un partido llamando a otro conflictivo. En donde están las separaciones de lo permitido y lo prohibido, siempre va haber elementos de apreciación, donde hay un problema de apreciación es problema, los contenidos, están limitados por la norma.
2. Prohibición absoluta de comprar tiempos y propaganda. Ya hay problema, todavía no arrancábamos y las dos televisoras principales del país ya habían transmitido un spots prohibido, en muy poco tiempo. Otra vez la administración de problemas, los amparos, los procedimientos en contra de televisoras. Tiempos, aquí se refiere la legislación a comprar tiempos, los candidatos no pueden comprar entrevistas, no pueden comprar notas, eso está muy bien, pero el problema es cómo administrarlas, cómo sabes si la entrevista es genuina o pagada dependiendo de cómo lo trate el conductor, cuánto tiempo le conceda, cuántas veces va al programa, evidentemente si trascendemos el secreto bancario el fiduciario y de todo esto que yo les hablaba, les aseguro que no vamos a encontrar una transferencia de un partido político a la televisora vía bancaria. Estas conductas violatorias de la norma tienen el firme propósito de no ser descubiertas, son pagos por debajo de la mesa ¿Cómo se va a resolver este problema?
3. El volumen, lo que esto representa, estoy hablando de cifras, COFETEL tiene registrados 2,300 concesionarios en toda la República Mexicana, están en aproximadamente 450 ciudades o poblaciones en todo el país, a razón de 48 minutos de administración por 150 días que duran las campañas, los mexicanos vamos a escuchar aproximadamente 33 millones de spots durante las próximas campañas federales. Y tenemos que establecer un mecanismo para garantizar las prerrogativas de los partidos políticos puesto que la prerrogativa de los partidos políticos es con la que compiten finalmente, y si el IFE no puede garantizar la prerrogativa, entonces no puede garantizar una condición equitativa de la competencia, más allá del 30-70% eso es otro debate, pero si el partido va a competir a través de su prerrogativa, cuando dábamos dinero los partidos tenían el derecho y la exigencia que la ley les otorgaba hoy si van a competir a través de tiempos oficiales el IFE tiene que garantizar que estos promocionales se vean y se escuchen, no hay un ejercicio en ninguna parte del mundo para monitorear 33 millones de spots. Y en unas condiciones en un país con la geografía que tenemos, con el número de concesionarios, por ejemplo, en países como España o Italia no llegan ni a 100 concesionarios aquí tenemos 2,300 y además tenemos esquemas muy variados de repetidoras, corporaciones mixtas, en Nayarit descubrimos que tenemos un

concesionario en Islas Marías que para dejarle la pauta tuvimos que rentar una avioneta y ahora además de ir a instalar una casilla, llevar las pautas y los materiales; cómo vamos a distribuir 33 millones de materiales en todo el país, a través de qué esquema.

Los partidos políticos es su prerrogativa y su prerrogativa la pueden utilizar de la mejor manera posible, yo quiero este spot en este distrito electoral, y quiero este otro en este distrito electoral, y el IFE tiene que distribuir todos los promocionales a lo largo y ancho de toda la república, cómo los distribuye por ejemplo Gobernación, él tienen un sistema de información vía satelital donde les manda un comunicado a los concesionarios y les dice: hoy a las 5 de la tarde prendan su monitor porque voy a subir vía satelital un promocional para que ustedes lo graben, lo sube, el concesionario lo baja y lo transmite; pero Gobernación no se preocupa si el spot salió o no, porque no tienen el mecanismo para monitorearlo si lo transmite que buena suerte si no, ni modo; pero imagínense ese esquema en un esquema de competencia electoral, donde el partido dice si lo pasas bien si no, ni modo; eso no va a suceder, eso no va a ocurrir, y después el concesionario que en esto tiene mucha razón está aterrado porque si se equivoca en la pauta, si no transmite el promocional que era, si su continuista que es un funcionario sindicalizado de la estación se equivoca y no pasó el promocional, no hay reposición que valga; si a Coca-cola, por ejemplo, no le pasan un promocional se lo reponen al siguiente día, es más lo reponen con dos, aquí esos pinoles, son aportaciones en especie de los partidos políticos prohibidas en la ley. En materia electoral no hay compensación el spot es parte de su estrategia, si al día siguiente se acabaron las campañas ni modo que le digan "hay para la próxima elección te repongo los que no te transmití". Es un esquema muy complicado, es un reto enorme para la autoridad electoral, este es el reto cómo administrar, porque finalmente a través de ella la transmiten y también es a través de ella es como los ciudadanos tienen conocimiento de cuáles son las ofertas políticas.

265

Lo dejaría ahí.

Gracias.



iones



efectos de la nueva generación de reformas electorales para la fiscalización de la financiación política en México*

7 de junio de 2008

Ponente: Dr. Oswaldo Chacón Rojas**

Moderador: Lic. José Antonio Rodríguez Corona***

Muchas gracias. Me siento muy agusto que me hayan tomado en consideración para el programa de este Diplomado que están llevando para conocer las raíces, los alcances, las consecuencias, los efectos de lo que fue la reforma electoral federal del año pasado. Les agradezco que estén aquí, su paciencia. Vamos hacer amena la charla y no prolongarla demasiado.

Después de todo hablar de las cuestiones del dinero en la política siempre despiertan cierto morbo o interés, ustedes han vivido un proceso electoral local hace unos meses que definió la conclusión del poder en su Estado para los próximos años, además tengo entendido que fue un proceso relevante, importante porque van a tener una legislatura que durará más tiempo de lo usual, trascendente, y por lo tanto estos temas están muy recientes en su memoria, y ustedes son conscientes del enorme papel que juega el dinero en las campañas, se han convertido sin lugar a dudas, en muchas elecciones en el factor determinante lo que hace la diferencia del triunfo y la derrota. No siempre es así, hay muchas elecciones que son plebiscitarias como aquellas que se dieron en nuestro país hace algunos años cuando se trataba de ver si el Partido Revolucionario Institucional continuaba en el poder o no, ahí el dinero dejaba de ser factor, era prácticamente un plebiscito, pero no todas las elecciones son plebiscitarias, cuando solo la gente sale a votar hay una gran participación ciudadana y electoral, ahí no hay estrategias, ni dinero que funcione, ahí la gente simplemente sabe del sí; pero esas elecciones son las menos, son contadas, en la gran mayoría tiene que ver con otros aspectos y con las estrategias de los partidos políticos y sobre todo de sus candidatos. Estoy involucrado desde hace varias semanas en un proyecto que como parte de él, estamos evaluando las características del voto mexicano, ¿Porqué votamos los mexicanos por los partidos políticos o por los candidatos?, ¿El voto que emitimos los mexicanos es un juicio a los gobiernos anteriores o es un análisis prospectivo o votamos en funciones de cómo creemos puede gobernar el que está en campaña aunque no tomemos en cuenta el pasado?.

Parecen cosas sencillas pero son fundamentales que tienen una gran relevancia, por ejemplo, –ayer lo platicábamos en una charla–, hay muchos gobiernos municipales que han sido exitosos, han hecho un muy buen trabajo, y sin embargo el candidato del partido político, del presidente municipal no gana la elección a pesar,

266

* Versión estenográfica de la sesión 4 "Efectos de la Nueva Generación de Reformas Electorales para la Fiscalización de la Financiación Política en México", celebrada el sábado 7 de junio de 2008, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

** Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas.

*** Vocal de Organización Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

del presidente, de su partido político y su buen trabajo, y en otras ocasiones pasa lo contrario, un alcalde que hizo un muy mal trabajo, hizo un mal desempeño y sin embargo el candidato de su partido gana la elección, a pesar del mal desempeño; esa es una evidencia empírica muy fuerte de que los mexicanos en la mayoría de los casos solemos privilegiar el candidato, tomamos en cuenta más el candidato que el desempeño anterior del gobierno, de hecho esta es una de las razones por las cuales en nuestro sistema político hay una gran impunidad; es decir, nosotros votamos por un candidato y una vez que está en el gobierno no existe ningún mecanismo de control ciudadano de evaluación, de juicio respecto del desempeño gubernamental, viene la siguiente elección y el candidato del partido que está en el poder, generalmente se desentiende de los compromisos y del programa del gobierno anterior.

En Brasil hay algunos municipios en donde se obliga, sobre todo en el ámbito municipal, a alcaldes que llegan al poder a que le den continuidad a los programas de gobierno, pero en México esas cosas no suceden. Las elecciones tienen que ver sobre todo con estrategias de candidatos, de partidos políticos durante las campañas, esas estrategias del dinero juega como un factor relevante tanto que en el viejo sistema político mexicano se llegó a decir que un político pobre era un pobre político, es decir, “no te metas a las campañas si no tienes lana”, para estar en esto se necesita dinero, mi pregunta es ¿Eso es una democracia? ¿Eso es el gobierno del pueblo?, ¿Eso es el gobierno de los ricos? Esa es la pregunta que deberíamos hacernos todos en función de nuestra democracia de representativa.

Las necesidades de las campañas hacen que los que no lo tienen busquen distintos mecanismos para obtenerlo algunos lícitos y algunos ilícitos. El fenómeno de financiamiento ilícito es de los menos estudiados en el ámbito de la academia, pero además, es de los menos denunciados ante los tribunales o las fiscalías, casi



Dr. Oswaldo Chacón Rojas



nunca se denuncian cuestiones relacionadas con financiamientos ilícitos, o si se hace en el trabajo de las campañas nunca se hacen en el desarrollo de éstas; pudiera tener una explicación lógica la complicidad, es decir, no se denuncia los candidatos, los equipos de campaña porque también están recibiendo tratamiento ilícito, esa complicidad que no se denuncia y que no está interesada durante las campañas los partidos políticos o candidatos en denunciar por supuestos financiamientos ilícitos, por supuesto que otra causa pudiera ser la dificultad para acreditar pruebas y cuando me refiero al financiamiento ilícito no me refiero solamente al caso del narcotráfico, de estas organizaciones criminales que pudieran estar financiando campañas, por supuesto que se da, es una realidad, pero hay otras formas más comunes del financiamiento ilícito, el financiamiento que dan muchas empresas con el objetivo de obtener favores o preventas en el ejercicio del poder, el caso más típico es el de los constructores o de los contratistas, estos están metidos en todas las campañas, –hace algunos meses que platicábamos de este caso–, detrás de un candidato siempre hay un contratista o un constructor por lo menos, y un fenómeno que tuve la oportunidad de observar en el último proceso local de mi Estado, es que hay muchos constructores a ellos ya nos les bastaba con financiar a un candidato, ellos querían ser los candidatos, si ustedes analizaban las listas en las que habían candidatos constructores, me refiero a constructores no me refiero a ingenieros, porque ya se metieron familias es toda una red y una complicidad y les aseguro que esta entidad no es ajena en este tipo de casos, el fondo de los negocios involucrado en el mundo de la democracia, de la política.

268

Hemos tenido escándalos en nuestro país verdaderamente alarmantes, ustedes recuerdan en la campaña del Presidente Zedillo en 1994, fue denunciada en medios políticos, en informativos, sobre todo por haber sido financiada supuestamente con dinero ilícito de aquel famoso Cabal Peniche, pero ese no es el único caso, después tendríamos las investigaciones que revisó el IFE; por supuesto financiamiento ilegal a la precampaña del Presidente Fox “amigos de Fox”, el caso del PEMEX-gate, pero los famosos video-escándalos lo que hicieron fue desenmascarar lo evidencial, lo que todos sabemos que pasa en las campañas, como se financian las campañas en nuestro país; ejemplos tenemos muchos, lo que todos sabemos, nuestros legisladores fueron consientes de él, no porque sean buenas personas, no porque tengan que ver con una responsabilidad de Estado, no tenían de otra, lo que sucedió en la elección del año 2006 fue verdaderamente vergonzoso, la forma de cómo el dinero fue tirado por los candidatos y los partidos políticos engordaron la bolsa de las empresas de comunicación, ocho de cada diez pesos que se destinaron a las campañas federales del 2006, se gastaron en propaganda y de esos, siete se fueron a gastos en medios de comunicación a televisión principalmente a *Televisa* y *TV-Azteca*, el enorme beneficio que generó para estas empresas en la elección presidencial de 2006, platicábamos hace unos meses que la empresa *Televisa* cotiza en la Bolsa de Nueva York en el mes de noviembre del 2005, le dijo a sus accionistas que invirtieran porque a la empresa le iba a ir muy bien en el 2006, esperaban ganancias e ingresos records con motivo de las elecciones, es verdaderamente vergonzoso que la empresa de una manera tan burda y descarada lo haya anunciado el gran benefactor los procesos políticos-electorales en nuestro país.



Nuestros legisladores no tenían de otra y más con el conflicto pos-electoral, una elección tan cerrada con un escenario político tan polarizado como el que vivimos en nuestro país, tuvieron que entrarle a una reforma cuyo eje central fue la reducción de los efectos del dinero en la política, en las campañas, por lo tanto es una reforma que se justifica, está ampliamente justificada en función de nuestra realidad política. Nuestro país necesitaba verdaderamente una reforma en las instituciones, integral, una auténtica reforma del Estado, hay muchos temas que se quedaron al margen, nos dieron los legisladores un pequeño ejercicio de lo que podía suceder en nuestro país, pero bueno, lo que se hizo fue sano, es bueno pero tiene riesgos, que es lo que quiero compartir con ustedes. No todo es bueno, esta reforma lo que hace es reducir el costo de las campañas, principalmente en medios de comunicación los prohíbe de manera tajante, pero, y esto es lo que quiero exponer, seguramente muchos de los participantes en este evento abordarán todas las aristas de la disminución del gasto en las campañas, no quiero detenerme en ello porque seguramente es gente conocedora de esta materia y que seguramente harán una explicación muy elocuente de estos aspectos.

Quiero enfocarme en lo que me parece un acierto en los legisladores, es decir, los legisladores entendieron que no basta con reducir los incentivos para el gasto, para disminuir los efectos del dinero en la política, eso tiene que acompañarse con la instalación o con el fortalecimiento de un sistema de fiscalización eficiente, no basta que los partidos y los candidatos ya no van a contratar espacios en los medios de comunicación, eso no quiere decir que ya no va haber dinero, si no hay dinero en las campañas entonces estaríamos hablando de campañas no democráticas, sino campañas que se están desarrollando en un régimen autoritario en donde no se respetan las libertades políticas, el dinero no es malo es algo inherente a toda la democracia, nada más que hay que acotarlo y ponerle reglas, el dinero va haber eso es inevitable y hay muchos ejemplos de ello, los políticos que están en campaña tienen la necesidad de mostrarse, el hecho de que no van a contratar espacios en televisión y radio no quiere decir que no van a buscar las vías para darse a conocer a los electores, van a encontrar cualquier esquicio y los especialistas en mercadotecnia en política



no tienen límites, tienen una imaginación ilimitada, una gran creatividad, van delante de nosotros y no me refiero nada más al *Internet* porque eso llega nada más a cierto sector de la población, a la propaganda callejera, el uso de las pantallas de cine, el uso de pantallas electrónicas que eso va a ser el gran negocio de futuras elecciones, en fin, otro tipo de estrategias que seguramente van a utilizar, el dinero ahí va a estar, por lo tanto no es suficiente con que ya no van a gastar en medios de comunicación; se necesitaba complementar estos tipos de disposiciones con el establecimiento de un esquema eficiente de fiscalización, es lo que quiero que analicemos de manera conjunta, ¿Realmente se estableció un esquema eficiente de fiscalización o únicamente el asunto fue manoseado?.

270

El primer aspecto que yo destacaría es que con esta reforma se busca la especialización de la fiscalización electoral, se busca que el ejercicio de auditoría, de revisión de cuentas de partidos políticos y candidatos no sea una tarea superficial, sino que sea un aspecto técnico, profesional y especializado; desde la reforma de 1996 la fiscalización de gastos en nuestro país la realizan los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral y en los Estados los Institutos, Consejos Electorales o de participación ciudadana en algunos Estados, que cuyos Consejeros actúan a través de Comisiones de trabajo, estas comisiones a su vez se apoyan en áreas técnicas para llevar a cabo este ejercicio, en algunos Estados no existe, por ejemplo en Aguascalientes existe la Comisión de fiscalización que integra una Consejera Electoral y un Director, no hay contadores públicos, no hay auditores, no hay nada; en muchos Estados lo que sucede, como en este, es que se tienen que contratar despachos contables externos, para hacer una revisión de los gastos, en otros Estados están muy adelantados, tienen auténticamente un ejército como en el Distrito Federal, el Instituto Electoral del DF tiene auténticamente un ejército de auditores para hacer esta tarea, son Institutos ricos, no voy a entrar en chismes pero si yo les digo cuánto generó de ahorro ese Instituto el año

pasado, solamente de ahorro se van de espaldas.

Cada Estado tiene ciertas peculiaridades en el manejo de la fiscalización, pero en general siempre hay una Comisión de Consejeros Electorales que revisan el gasto. Con la reforma lo que se hizo fue crear una Unidad de Fiscalización que en el Instituto Federal Electoral está en funciones desde el mes de febrero pasado, esta Unidad de Fiscalización establece la Constitución y el COFIPE, es un órgano técnico con autonomía de gestión administrativa, se busca que los que saben de materia de auditoría y fiscalización estén inmersos en este proceso, ellos que realicen el trabajo, pero se establece que esa Unidad de Fiscalización no tiene plena autonomía, porque todas sus actuaciones y resoluciones dependen del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Hace unos meses tuvimos una charla cuando recién llegó el titular de la Unidad de Fiscalización, él fue muy honesto conmigo cuando le señalé unas cosas y me dijo, mira, yo no me mando solo, tengo un patrón, dependo del Presidente del Instituto del Consejo General. Entonces ellos mismos como un órgano técnico especializado se asume en los hechos como empleados del Consejo General del IFE; por lo tanto no sé hasta dónde este esquema todavía funciona, doy los antecedentes ¿Porqué se crea esta Unidad de Fiscalización del IFE?

Lo que sucede en esta materia es que en algunos Estados la inmensa carga de trabajo que pueden tener los Consejeros Electorales durante un proceso electoral hace que las cuestiones de fiscalización se pospongan, ya de entrada en los plazos establecidos en la ley se propicia esta situación, de los gastos nos vamos a encargar pasadas las campañas pero durante el desarrollo de las campañas, del proceso, el asunto de la fiscalización no es prioritaria, seguramente se aborda y más cuando se presenta un asunto aislado por ahí, ya explicaba que no suele presentarse pero la realidad es que esos asuntos no son prioritarios en el proceso, los efectos del exceso del dinero ilícito en las campañas no son fiscalizadas, no son controlados y esto sucede prácticamente en la generalidad de los casi. Otro factor, en algunos Estados los temas de fiscalización constituyen un instrumento de poder de los Consejeros Electorales en la negociación de acuerdos con los representantes de partidos políticos, lo voy a decir en términos muy claros, la fiscalización se negocia en algunos órganos electorales y esto es consecuencia del diseño que está instaurado, esto va en detrimento de una real transparencia y de la necesaria fiscalización de las contiendas político-electorales en nuestro país. Por supuesto que hay otros factores





que pudiéramos comentar, en la mayoría de los países una entidad es la que organiza la elección y otra es la que fiscaliza; en los regímenes parlamentarios por ejemplo, es el ministerio del interior de gobierno el que hace la elección, y quien resuelve las cuestiones de gasto, las gestiones de fiscalización generalmente es un ente autónomo, un Consejo Electoral o un Tribunal de Cuentas como sucede en España; en algunos sistemas presidencialistas sucede casi lo mismo, por ejemplo en los Estados Unidos ahí ¿Quién organiza las elecciones? Allá no existe un IFE, allá existen los Consejos Electorales locales, cada entidad organiza una elección de acuerdo a sus reglas, hay Estados por ejemplo, que ni siquiera ponen módulos, no hay casillas, todo el voto es por correspondencia como sucede en el Estado de Oregon, cada Estado tiene su manera y reglas de organizar elecciones, y ¿Quién fiscaliza los gastos?, ahí sí hay un ente federal que es el Comité Federal de Elecciones (FEC) ese comité no organiza elecciones, ese comité existe es independiente solamente para fiscalizar gastos, para resolver asuntos de fiscalización y la generalidad es que un ente organiza y el otro fiscaliza. En México por cuestiones coyunturales a finales de los 80 y principios de los 90's se ha creado este ente que ha sido motor del desarrollo democrático que es el Instituto Federal Electoral, se dotó de estos instrumentos con el afán de fortalecer, pero en los hechos nos hemos dado cuenta que no funcionaron. Los legisladores que llevaron a cabo la reforma están concientes y propusieron integrar una Unidad de Fiscalización de las finanzas, dice la legislación: la fiscalización de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE con total autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente, la ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano así como los procedimientos para la aplicación de sanciones. Para el Consejo General y ya en el COFIPE en los artículos 79 y 86 se detallan estos aspectos relacionados a la Unidad de Fiscalización, por supuesto que es un avance, sin embargo me parece que no descargamos al Instituto Electoral de todas las presiones, las tensiones que genera la Unidad de Fiscalización las mantenemos no dándole autonomía plena de fiscalización; sin embargo, esta profesionalización de las tareas de fiscalización puede contribuir en el desarrollo en muchos aspectos y mejoras; este modelo permite practicar de una mejor manera las auditorías comunes que son las

financieras, las tradicionales de los informes de gastos de partidos, pero además puede permitirle ahora al IFE a través de la Unidad de Fiscalización llevar a cabo otro tipo de auditorías, por ejemplo las auditorías programáticas en cumplimiento de metas. Los partidos políticos de acuerdo a nuestra Constitución son de interés público y tienen fines, es decir tienen objetivos muy claros en la ley, el dinero que ellos reciben por parte del Estado es para el cumplimiento de sus objetivos y en la mayoría de las auditorías que se realizan no se mide el cumplimiento de objetivos y de metas, habría que exigirle a los partidos políticos que presenten un programa operativo anual, cómo piensan ellos cumplir con esas metas que tienen establecidas en la ley; no se hace, generalmente los partidos políticos todo lo gastan en nómina, para eso no se les da el recurso, me parece que exista ahí la Unidad Técnica de Fiscalización, puede contribuir a que se incorpore el tipo de auditorías, por supuesto que es un avance, también de entrada el hecho que se profesionalice la función.

En muchos Estados y en el Estado de México dentro de la Comisión de Fiscalización hay representantes de partidos políticos, el auditado es el auditor, no es el caso en todos los Estados. Pero este tipo de situaciones aunque represente un buen avance no tienen nada que hacer ahí los partidos políticos, si están representados en el Consejo General es ahí en donde se están generando consensos, acuerdos para legitimar el desarrollo de procesos electorales, la fiscalización no requiere de consensos con los partidos políticos esa es una función técnica que se aplica; ese sería uno de los avances.

273

Otro de los avances que representa la reforma electoral en materia de fiscalización es la incorporación de procedimientos expeditos, esto me parece fabuloso, pongo un ejemplo, en el apartado C se establece que en la propaganda política electoral que difundan los partidos deberán de abstenerse de expresiones que denigren a instituciones, a los propios partidos o que denigren a las personas; durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la respectiva jornada electoral deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental, tanto en los procesos federales y estatales, como en los principales órganos de gobierno, las únicas excepciones serán las campañas de información; el apartado D, determina que las infracciones a lo dispuesto en esta base, serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión de concesionarios y permisionarios que resulten violatorias de la ley; ya en el COFIPE se establece el procedimiento, en el artículo 52 se dice que el Consejo General a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política electoral en radio y televisión que resulte violatoria a este Código, en estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos de este Código.



En el artículo 268 se contiene los supuestos y requisitos para poder ordenar la suspensión de la propaganda, se dice:

274

1. Cuando la conducta de un infractor esté relacionada con propaganda política electoral en radio y televisión durante la transmisión de procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE; necesitaríamos entrar a ver quien es la autoridad administrativa competente;
2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrá iniciar a instancia de la parte afectada; es decir, aquí el IFE no podrá actuar de manera oficiosa.
3. El órgano del Instituto que recibe o promueve la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas;
4. Admitida la denuncia emplazará el denunciante al denunciado para que comparezca a una audiencia de pruebas y alegatos que tendrá lugar dentro de un plazo de 48 horas posteriores a la admisión. Por eso son procedimientos expeditos, la audiencia se llevará a cabo de manera ininterrumpida en forma oral y será conducido por la Secretaría, debiéndose levantar constancia de su desarrollo; celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes, o sea que llevamos 72 horas, y lo presentará ante el Consejero Presidente para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse a más tardar dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del citado proyecto.

Estos procedimientos expeditos son necesarios, porque la experiencia en el IFE en 2006, demostró que la autoridad necesita herramientas para poder frenar muchas conductas ilícitas que se presentan en el desarrollo de las campañas; tener procedimientos expeditos implica que los asuntos racionados en este caso, a la integridad de los candidatos o el respeto a la neutralidad o imparcialidad de la publicidad gubernamental que está prohibida en el desarrollo de las campañas se respete, el IFE puede hacer valer esta disposición; sin embargo, aquí voy a empezar con una serie de observaciones a la reforma, esto resulta limitado, los procedimientos expeditos debieron ampliarse a otros aspectos que se presentan en las campañas; por ejemplo, cuando hay elementos para determinar la presencia del financiamiento ilícito en las investigaciones del gasto, del supuesto financiamiento ilícito debería la autoridad electoral contar también con esta posibilidad de llevar a cabo los procedimientos expeditos, no los procedimientos ordinarios que nos van a llevar hasta dos meses para desahogarlos, son conductas que se presentan en las campañas que pueden ser la diferencia entre ganar y perder y la autoridad tiene que actuar no puede permanecer en la paciencia como le sucedió al Consejo General del IFE durante el 2006, ahí nos quedamos cortos, pero además esta discusión puede ser peligrosa, debe cuidarse que en aras de ganar celeridad no se ponga en riesgo la garantía de audiencia de los candidatos, trata de protegerse esto en el COFIPE.

Debe evitarse caer en el predominio de la subjetividad de los Consejeros, ¿Cuáles son los alcances de expresiones que denigren o calumnien?, ¿Cuál es el límite?, ¿Cuáles son los criterios?, este aspecto puede ser sumamente peligroso si los criterios no están formalmente establecidos. La fiscalización también se beneficia no solamente en la incorporación de procedimientos expeditos, ahora el secreto bancario, fiduciario y fiscal ya no es oponible a la investigación de gasto, –se acuerdan las batallas del IFE para superar estas trabas del famoso caso PEMEX-gate o Amigos de Fox–, esto es un avance extraordinario, nosotros ya tuvimos un caso relacionado con estos temas, esto es muy común, de un militante de un partido político que llega a la Comisión Electoral presenta una denuncia contra la dirigencia de su partido, el partido le está acreditando que recibió un cheque y contesta: No es cierto yo no recibí ningún cheque; y presentan la denuncia respectiva, el partido se defiende; hay que iniciar un procedimiento de investigación y el hecho de que el secreto bancario ya no sea oponible es una maravilla, nos pusimos en contacto con la Unidad de Fiscalización del IFE y ellos hicieron la solicitud a la Comisión Nacional Bancaria y 15 días después, obtuvimos la información.

Son aspectos relacionados con la fiscalización que viene a fortalecer la especialización, la fiscalización, la oportunidad del secreto bancario y fiscal, pero hay otras condiciones que favorecen la fiscalización, son nuevas herramientas, hay condiciones que la favorecen, el hecho de que se disminuya el gasto en campañas es beneficioso para la fiscalización. Se establece la distribución específicamente del financiamiento público, sin embargo se mantiene la fórmula de financiamiento mixto, se disminuye en el sector público pero se mantiene la posibilidad de que el partido tenga un financiamiento privado siempre y cuando el financiamiento privado no sea mayor al público es una regla general que impera en nuestro país, aquí tengo dudas,



estuve en una charla con amigos y ellos defienden a ultranza el financiamiento público en nuestro país.

Partiendo de la tesis de que la necesidad de dinero en las campañas es algo inevitable en las campañas democráticas, lo que hace esta fórmula es que el financiamiento privado está ahí pero no se informa, no se transparenta todo este dinero, ya hablábamos de algunos ejemplos contratistas y este tipo de grupos que le meten dinero a las campañas, ese dinero no se reporta, el financiamiento privado generalmente no se informa, no forma parte de los informes finales de gastos que presentan los candidatos y los partidos políticos; eso hace que vivamos en un escenario de simulación, el partido político informa de cómo gastó el dinero que le dio el Estado y no informa el financiamiento privado, perdimos la oportunidad de meterle mano a esta regla de buscar que la presencia de los dineros en las campañas sea más transparente y para ello hay que generar incentivos, los candidatos no tienen ningún incentivo para informar del financiamiento privado, informarlo implica afectarse a sí mismo, porque pueden violentarse las reglas del tope de gastos. En esta parte se disminuye el financiamiento público, contribuye a la fiscalización pero no del todo, no se establecieron los mecanismos debidos para incentivar, por una parte que se informe el financiamiento privado y otro para fiscalizarlo, los institutos electorales tienen muy pocas herramientas para investigar el financiamiento privado y no es tema de discusión en la agenda política de nuestro país, los legisladores discutieron cómo damos herramientas para investigar el financiamiento público, pero perdimos la oportunidad de establecer un esquema eficiente de fiscalizar el financiamiento privado.

276

La prohibición de contratos en espacios en radio y televisión por supuesto que va a favorecer la fiscalización, sin embargo, el dinero va a estar presente en las campañas, y se establece que el IFE es el órgano competente para conocer de las violaciones de esta disposición pero en otros medios en donde va haber recursos de las campañas ahí entra la fiscalización del IFE, ahí tiene que entrar la fiscalización de los Estados y ahí los congresos locales tiene que fortalecer a los centros de fiscalización local, a los institutos darles herramientas eficientes para que puedan fiscalizar otro tipo de gastos; ya no podemos hacer nada en esta reforma federal, es excesivamente centralista, ponen al IFE como el que va hacerse cargo de la observancia de la ley en todo el país, pero dejaron algunos vacíos que hay que aprovechar, hay que defender la soberanía de los Estados, la competencia en los Institutos locales, esos pequeños vacíos son los que tienen que aprovechar los legisladores locales para fortalecer la vigilancia de la ley electoral en entidades federativas dotando de instrumentos a los Institutos Electorales locales, esto, insisto, ante el excesivo centralismo de esta reforma que obedece que el planteamiento original que se discutió en la mesa del Congreso fue la creación de un Instituto Nacional de Elecciones, esa era la propuesta original que habían apoyado el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática originalmente.

Un Instituto Nacional de Elecciones que implicaba prácticamente desaparecer lo que son los Institutos electorales locales, esa era la reforma que estaban planteando los partidos políticos a nivel nacional, después revaloraron pero la dejaron a medias, creamos un IFE que mete las narices en todos los procesos electorales locales, y ante la competencia que ya le dejó la reforma federal no pudimos hacer nada pero hay vacíos, hay que aprovecharlos, hay que defenderlo con todo esos pequeños espacios.

Se reduce el financiamiento público, ayuda a la fiscalización, es menos el aspecto a fiscalizar, se prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión, contribuye la fiscalización, aunque haciendo un paréntesis, el gasto en otros medios tiene que ser fiscalizado, los periódicos son los ganones, van a ver que antes de las próximas elecciones en el Estado van a surgir nuevos periódicos se van a crear más gacetas y panfletos que son negocios en vías de darse a conocer, ustedes hablaban del gran negocio que va a significar con las pantallas electrónicas, los espectaculares y otro tipo de gastos que pudieran presentarse.

Pero otro aspecto de la reforma que ayuda a la fiscalización es la reducción del tiempo de las campañas, es un tema muy comentado, las campañas en nuestro país duraban muchísimo, la campaña presidencial duró cinco meses y medio, cuando el promedio en la mayoría de los países es de tres semanas a un mes, y aquí nos dimos el lujo los mexicanos de tener una campaña de cinco meses y medio como si no hubiera cosas importantes. Esto de la reducción de las campañas de los tiempos tiene que ver con la obligación que tienen los Estados de acortar, si así fuera el caso, la duración de las campañas locales, para elecciones de gobernador no podrán durar más de 60 días, pero pudiera ser menos. Hay otro aspecto que pudieran valorar los legisladores locales, por ejemplo, un Estado del Norte creo que es Sinaloa, pero no recuerdo bien, no estoy seguro, había promovido la flexibilidad de calendarios electorales, no es lo mismo hacer campaña en Morelia, que hacer campaña en el municipio más chico del Estado de Michoacán, no se requiere el mismo tiempo, el número de electores es menor, la flexibilidad de los tiempos electorales puede o no funcionar, tiene muchas complicaciones técnicas, pero, son aspectos que habría que considerar y discutir, no descartarlos a la primera, yo tengo muchas dudas, es más, quizá me opondría, sin embargo creo que sería un error no abrir el espacio para discutir la viabilidad que pudiera funcionar en nuestro Estado.

Los Estados están simplemente obligados a que sus campañas locales no rebasen los límites establecidos en la Constitución federal, también se estableció la homologación; es decir, buscar que en las elecciones se celebren prácticamente el mismo año que las federales, sin embargo, no están obligados a que sea el mismo día, la elección federal de 2012 será el primer domingo de julio, pero si ustedes quisieran que la elección de gobernador fuera en diciembre la reforma se los permite, eso evidentemente viene del contexto político, de los intereses de los grupos políticos de lo que quieren los partidos en sus Estados.



La reducción impacta también en la regulación de precampañas, hemos hablado mucho sobre este tema, las reglas de precampaña ayudan muchísimo para que las campañas no inicien con tanto tiempo de anticipación como sucedió, un ejemplo tan cacareado como lo del señor Vicente Fox. Acortan las campañas, el problema es que las precampañas ponen a los Institutos electorales en un verdadero predicamento, las precampañas son muy cortas por su propia naturaleza y establecer reglas de control sobre las precampañas es un verdadero caos y puedo poner varios ejemplos, cómo hacemos para que la fiscalización de gastos de precampaña sea eficiente, si yo resuelvo gastos de precampaña ya cuando las campañas concluyeron y ya que hay gobiernos electos evidentemente la equidad y la transparencia de los procesos internos no se cuidaron, ya cuando las campañas iniciaron, ya le voy bajando un poquito, tampoco sirvió de nada, ya están los candidatos ahí en plena acción, a menos que el Instituto Electoral tuviera la posibilidad de anular la candidatura, ahí sí, no le hace que el señor esté en campaña, pero lo bajo del caballo porque acredito que hubo violaciones a las reglas de gastos en ese proceso interno, el gran reto de los Institutos electorales es cómo establecemos un mecanismo que le permita al Instituto electoral resolver las cuestiones de precampañas antes de que empiecen las campañas, ese es el gran desafío, si no, no sirve para nada, si lo resolvemos cuando iniciaron las campañas no sirve para nada, el reto pasa por establecer un margen de tiempo considerable entre la culminación de las precampañas y el inicio de las campañas, si no le damos por lo menos treinta días al Instituto electoral estas reglas van a ser letra muerta.

278

Otro aspecto que pudiera incorporarse, porqué no establecemos como obligatorio establecemos como requisito para el registro de una candidatura que tenga el acta de liberación del Instituto electoral de sus gastos en precampaña, pudiéramos fortalecer, ahí estuviéramos resolviendo y fortaleciendo la fiscalización de gastos de precampaña, lo pueden argumentar muchos políticos, de hecho hemos tenido muchas experiencias en materia de precampañas, hay que obligar a los candidatos a tener un responsable financiero cada precandidato registrado ante el Instituto Electoral; podemos también incentivar la entrega oportuna de informes de gastos estableciendo revisiones preliminares; es decir, no se trata de fastidiar a los partidos pero en aras de hacer valer estas reglas, yo auditoría, órgano competente, voy al partido político, ni siquiera tienen que venir, yo voy; si no están establecidos los mecanismos preliminares de revisión es imposible que los partidos políticos y precandidatos vayan a cumplir oportunamente con la entrega de los informes de gastos y que podamos tener ese colchoncito para llevar a cabo la revisión; pero las precampañas implican ese desafío, cómo ganamos oportunidad que es de lo que carecen las reglas de fiscalización en nuestro país.

Los norteamericanos utilizan la figura del "disclose" que obliga a través de este instrumento a todos los candidatos a informar respecto de sus gastos de manera oportuna, ellos presentan un informe final de gastos, pero los ciudadanos electores de ese país saben de los gastos de sus candidatos, saben quien está financiando las campañas porque los candidatos están obligados a informarles, aquí están recibiendo el dinero y les dan 72 horas para que lo suban a su página de *Internet*, y nosotros

podemos consultar la página de los candidatos o de la Comisión Federal de Elecciones y enterarse de quién está financiando, así funciona el modelo norteamericano que privilegia al sector privado y quizás por ellos hacemos uso de estas herramientas, pero tendríamos que incorporarlo nosotros, tenemos que darle herramientas a los electores para que puedan realmente emitir un juicio sobre los candidatos que están en contienda, porque los electores se van a enterar de los gastos seis meses después de que terminaron las campañas, eso es una falta de respeto para los electores, eso significa que las reglas no están funcionando en nuestro país, tenemos que establecer mecanismos de información oportuna de todo lo relacionado con los gastos de las campañas.

Las precampañas además presentan otra serie de aristas y hemos comentado que el problema en las precampañas en sí ya son un dolor de cabeza para el órgano competente, pero es peor las pre de las precampañas, lo que sucede antes de las precampañas puede ser verdaderamente desgastante para cualquier Instituto electoral porque los políticos tienen la necesidad del agandalle, para decirlo en términos coloquiales, de adelantarse, de posicionarse y en ese sentido suelen utilizar muchos subterfugios para argumentar la ley, está en el ánimo de los ciudadanos para cuando llegue.

Las legislaturas locales también tienen que fortalecer mucho a sus Institutos electorales, si realmente quieren que estas reglas de precampaña funcionen, es decir la actuación del Instituto electoral no tiene porqué sentirse al proceso electoral, pudiera actuarse antes del proceso electoral o fuera del proceso electoral cuando este tipo de ciudadanos esté tratando de cometer fraude a la ley. Esta disposición obliga a que toda la publicidad gubernamental no contenga el nombre ni la imagen de los políticos, pero el caso de los legisladores, del senador o del diputado que se va querer ir anunciando, cómo le van hacer ahí, ellos están al margen, ahí hay un vacío, ellos podrían tomar ventaja, no es equitativo, ahí no estamos velando por la equidad del proceso, es un aspecto que habría que considerar en precampañas.





Cuáles son los pendientes de la reforma, la primera, considero nos quedamos cortos con la plena autonomía, cada entidad federativa tiene su propia realidad, su propio contexto político, hay entidades en donde realmente la autonomía plena del órgano de fiscalización tendría que ser considerado, hay entidades federativas en donde no es necesario, no están dadas las condiciones, no resulta conveniente, aquí lo principal es el acuerdo y el consenso entre las fuerzas políticas; pero ojo, los Estados, las entidades federativas no están obligados a copiar el diseño del IFE, a que haya un Instituto Federal y una Unidad de Fiscalización como lo tiene el Instituto Federal, no se establece en la Constitución la obligación para los Estados de asumir ese modelo; cada Estado tiene que ser creativo, usar su imaginación para ver cuál es el esquema de fiscalización que más les conviene, que puede ser más rentable, que más puede ser útil en el contexto que se desarrolla su realidad política; simplemente tomar en cuenta esto, no están obligados los Estados a adoptar el mismo esquema del IFE, pueden utilizar otro y creo que habría que hacer, aunque no sea de plena autonomía, por ejemplo, yo siempre he sido un gran defensor de la autonomía de las contralorías de gobierno, yo creo que es un gran pendiente en nuestro país, en nuestra democracia, las contralorías de gobierno no tienen porqué defender al Ejecutivo, no solamente al Ejecutivo federal, es que ahí se meten, las contralorías de gobierno tendrían que ser autónomas, es lo que da certeza a los ciudadanos, el manejo de los recursos públicos, porqué no creamos una auditoría superior autónoma, como en Chile, ahí la contraloría de gobierno es autónoma, ya no habría necesidad de órganos de fiscalización del Congreso y de contraloría de gobierno, ni de unidades de fiscalización en el Instituto Electoral, si tuviéramos una contraloría autónoma que se encargara de todo como sucede con las contralorías de gobierno en Chile o en los Tribunales de España. Soy partidario de esa propuesta, pero creo que en el futuro cercano, en el ámbito federal pero porqué no en los Estados, éstos se han convertido en un gran laboratorio para echar a andar muchas propuestas interesantes y diferentes al ámbito federal, por eso les digo depende de cada contexto, depende de cada realidad, lo que puede funcionar en Chiapas, Veracruz o en Yucatán, puede ser que no funcione en Michoacán, hay que tomar en consideración las peculiaridades de cada región.

Pendientes de la reforma, incluir como sanción la nulidad de un registro partidario o de un proceso electoral por cuestiones relacionadas al gasto, cuando se acredite en pleno desarrollo de las campañas que hay un exceso de gasto, hay que incluir como sanción la nulidad de esa candidatura, mientras no existan sanciones realmente pertinentes para los candidatos y partidos, siempre será mejor violar la ley pero ganar, la nulidad de una candidatura tiene que ser una sanción, cuando hallen irregularidades en materia de gasto si no esto no va a funcionar, ese es un gran pendiente de esta reforma.

Otro aspecto, deben agilizarse los plazos de la fiscalización aunque se redujeron siguen siendo muy amplios, se mantienen plazos de 60 días para presentar informes por parte de los partidos políticos, 60 días para la revisión de la información, llevamos 120 días, y en campaña son 120 días lo que se establece, esto obstaculiza la posibilidad de realizar una función fiscalizadora preventiva más eficiente, si se avanzó

en la incorporación de las revisiones trimestrales, eso que en muchos Estados ya lo teníamos, no nos esperamos a que haya revisiones anuales, hay que hacer revisiones trimestrales porque es una forma de tener más control y transparencia de los recursos de los partidos políticos, ahí funciona la prevención, si hay irregularidades porqué nos vamos a esperar un año y medio para decirle al partido tienes que corregir esto; se avanza en la oportunidad, ya la reforma federal establece revisiones trimestrales.

Se establecen 30 días para entregar informes de gastos de precampaña, esto es lo que les decía, es decir, cuando los presentan las campañas ya iniciaron, perdimos cualquier espacio de oportunidad, ya la actuación de la fiscalización deja de ser oportuna, la resoluciones de los Institutos electorales con estos plazos no impactan ya en las campañas.

Otro aspecto pendiente en la reforma, deber realizarse auditorías concurrentes en las campañas y no se tomaron en consideración, los procedimientos expeditos son convenientes es uno de los aspectos más destacados de la reforma, pero, no hay otro tipo de auditorías concurrentes, porqué nos esperamos hasta que terminen las campañas si hay indicios de violaciones a las reglas de gasto en las campañas, hay que iniciar una investigación y hay que resolverla no hay que esperar a que terminen las campañas, estos aspectos no fueron agotados en la reforma federal, me parece también muy lamentable vacío.

La cuestión del monitoreo no quiero decir que es el único, pero sí es el instrumento más eficaz para fiscalizar el financiamiento privado, es decir, si no hay un monitoreo integral es imposible que acreditemos el financiamiento privado en las campañas, el dinero privado que llegó y se lo clavó el candidato nunca lo vamos a conocer, aquel empresario que le dio tres millones de pesos y que el candidato se lo echó a su bolsillo ese ya se perdió, como no se gastó tampoco impactó



282

a la campaña, poco nos interesa, pero lo que se gasta deja huella, lo que se gasta deja rastro, eso es lo que hay que investigar y seguirle la ruta al gasto, y eso se hace solamente a través de un monitoreo; el hecho de que ya no haya gasto en televisión y radio no quiere decir que ya no necesitamos monitoreo puede monitorearse para ver que se está cumpliendo esta disposición, pero el monitoreo debe de ampliarse a otros espacio de gasto; por lo tanto, hay que echar a andar el monitoreo callejero, algunas empresas ofrecen este servicio de monitoreo de gasto callejero, con criterios y una metodología muy bien establecida, les comentaba de llevar el monitoreo ciudadano involucrar a la sociedad civil ha tenido éxito en algunos países, ningún órgano de auditoría, ningún Instituto electoral tiene la capacidad para presenciar el gasto que se está llevando a cabo en todos los rincones de un Estado, es imposible, el ojo no llega a todos lados tendría que ser algo así como el "gran hermano" esto del *Big Brother*, nadie podría, necesitamos de los ciudadanos esos que si están viendo cómo se está gastando en las campañas, hay que incentivar los monitoreos ciudadanos.

Falta crear, otro pendiente de la reforma, un registro de proveedores de bienes y servicios para los partidos políticos; es decir, estamos permitiendo que mediante la alteración de facturas se logren adecuar los gastos de los informes de los partidos políticos, es decir, algo que puede costar un millón de pesos, un partido político dice me lo dio en cien mil aquí está la factura, la única forma de evitar que se cuadren cifras, que se cuadren facturas es estableciendo un registro de proveedores de bienes y servicios. Todos estos comentarios, sirven si realmente en la fiscalización nos interesa en serio.

Otro aspecto de la reforma es el excesivo centralismo de la propia reforma, esto de que tengamos que acudir al IFE para que a través de ellos la Comisión Nacional Bancaria nos atienda, me parece verdaderamente lamentable pero ya explicaba las razones de porqué esto se dio

así. Hay muchos pendientes, evidentemente la reforma sí tiene un gran avance en cuestiones de fiscalización, pero mi tesis es que los señores legisladores no tomaron la fiscalización realmente en serio, nos está dando atole con el dedo, hace falta mucho qué hacer.

Ahora, el hecho que los legisladores nos hayan querido plantar la pantalla, no quiere decir que en nuestros Estados tengamos que actuar de la misma manera, nos conviene a todos, a los partidos políticos les conviene porque ganan respeto, credibilidad, les conviene a ellos establecer mecanismos de fiscalización eficientes implica un proceso de certificación para ellos, del manejo de sus recursos, le conviene a las dirigencias partidistas para que se les diga a sus militantes, estamos siendo auditados, no hay un manejo discrecional de los recursos públicos, les conviene a todos a los partidos políticos, a los congresos locales los pone a la vanguardia, son reformas que revisten a los gobiernos locales, también, muestra verdaderamente políticos responsables, si de algo está adoleciendo nuestra democracia es de justamente una confianza ciudadana sólida hacia nuestros políticos y nuestras instituciones, aprovechemos la posibilidad que nos da la ciudadanía para echar andar reformas que contribuyan a la recuperación de la confianza ciudadana en nuestros procesos políticos, que crean en nuestros procesos políticos, en nuestras instituciones, de ese tamaño es el reto.

Muchas gracias, fue un placer, estoy a sus órdenes.





implicaciones de las precampañas electorales por la reforma federal*

28 de junio de 2008

Ponente: Lic. Iskra Ivonne Tapia Trejo**

Moderador: José Ignacio Celorio Otero***

El 11 de febrero del año 2007 el Código Electoral del Estado de Michoacán fue reformado, en fortalecimiento de la Fiscalización a los partidos políticos, implementando reglas de fiscalización que hasta la fecha garantizan de manera plena la transparencia en el origen de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, en materia de precampañas federales, a solo 94 días del inicio formal del proceso electoral federal de renovación de la Cámara de Diputados, se puede afirmar que Michoacán esta a la vanguardia de la actual Reforma Electoral Federal en beneficio de la materia político-electoral.

284

Advierte Dieter Nohlen "El contexto importa" ya que debe ser considerado para el diseño de las instituciones: uno el entorno social y dos el entorno político en que serán aplicadas. Actualmente se habla de la reciente Reforma al Código Fiscal de la Federación en cuanto a la apertura del secreto bancario, hecho que ya está plasmado en el Código Electoral de Michoacán, esto permite que la autoridad electoral a través de la Comisión de Administración Prerrogativas y Fiscalización tenga acceso a la información de las cuentas bancarias de los partidos políticos.

En lo correspondiente al marco legal aplicable tenemos en nuestra Ley Electoral vigente, que los topes de precampaña no serán superiores al 15% de los topes de campaña correspondiente a la elección de que se trate; fortalecido con lo señalado por nuestra Carta Magna Constitucional en el artículo 116 misma que cita en su inciso h) Que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no exceda del 10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador. Así también en la fracción IV. Las constituciones y las leyes de los Estados en materia Electoral garantizarán que: inciso j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

Se incorporó el Título "De los Procesos de selección de candidatos"; artículo 37 inciso a) con once artículos entre los que destacan y se relacionan con la reforma federal electoral: las obligaciones de los partidos políticos en sus procesos de selección, plazos e integración de informes, definiciones, prohibiciones y la competencia de la

* Ponencia presentada el martes 28 de junio de 2008, en la sesión número 5 celebrada en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

*** Vocal de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral de Michoacán.

autoridad electoral.

Para implementar de manera eficiente y eficaz lo señalado con anterioridad, fue modificado el Reglamento de Fiscalización por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán el seis de junio del mismo año de la elección, 2007. Por su parte la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización implementó el fortalecimiento de la estructura de la Unidad de Fiscalización y tramitó la impartición de cursos de capacitación dirigidos a las áreas financieras y contables de los partidos políticos. Considerando importante que la Fiscalización se aplica a los ingresos y egresos de los partidos políticos, los cuales presentan mediante informes de los gastos de procesos de selección de candidatos, por la consideración de estar debidamente reglamentado que ningún tipo de financiamiento público podrá ser ejercido para gastos de precampaña. (Artículo 61 Reglamento de Fiscalización) sin embargo, deben comprobar y justificar el origen y monto de los ingresos que reciban, así como su empleo y aplicación de los recursos privados, para garantizar uno de los principios de la democracia participativa, la equidad, en la contienda interna.

285



Lic. Iskra Ivonne Tapia Trejo

En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; en resumen las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, para lo cual en el siguiente cuadro se ubican los tiempos en que los partidos políticos realizaron precampañas durante el Proceso Electoral 2007 en Michoacán, esto es detallar la afirmación de vanguardia en el tema local con la información estadística documental:



INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
UNIDAD DE FISCALIZACIÓN

Duración de las Precampañas por partido político durante el Proceso Electoral Ordinario 2007

PARTIDO POLÍTICO	GOBERNADOR		NÚMERO DE DÍAS	DIPUTADOS		NÚMERO DE DÍAS	AYUNTAMIENTOS		NÚMERO DE DÍAS
	INICIO	FIN		INICIO	FIN		INICIO	FIN	
PAN	15-Jun	29-Jul	44	02-Jul *	10-Sep *	70	02-Jul *	10-Sep *	70
PRI	09-Jul	04-Ago	26	23-Jul	12-Ago	20	23-Jul	12-Ago	20
PRD	26-May	20-Jun	25	12-Jul	25-Jul	13	12-Jul 25-ago **	25-Jul 9-ago **	13 17
PT	18-Jun	18-Ago	61	N/A	N/A	0	12-Sep	12-Sep	1
PVEM	16-Ago	18-Ago	2	17-Jul	23-Ago	37	17-Jul	23-Ago	37
CONVERGENCIA	27-Jul	13-Ago	17	12-Jul	25-Jul	13	16-Ago	30-Ago	14
NUEVA ALIANZA	03-Ago	16-Ago	13	30-Ago	10-Sep	11	30-Ago	10-Sep	11
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	14-Ago	14-Ago	0	03-Ago	06-Sep	34	03-Ago	06-Sep	34

(*) Corresponden a las fechas iniciales y finales de las distintas precampañas que realizó de procesos de selección

(**) Precampaña candidato al Ayuntamiento de Morelia por el PRD, PT y Convergencia

N/A - No aplica

286

Fuente: Unidad de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

Como se puede apreciar, los procesos de selección interna de las candidaturas para Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, presentados por los ocho partidos políticos contendientes en el Proceso Electoral Ordinario del 2007, inclusive en algunos casos tuvo una duración de 70 días, esto tuvo origen, por los procesos internos de Diputados y Ayuntamientos. La información, el ejercicio que tuvieron los partidos políticos en Michoacán, nos muestra el número de días de las candidaturas a Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, sin embargo dichos procesos de selección, fueron verificados cuando presentaron sus informes de precampaña ante la autoridad electoral.

La recepción, revisión y dictaminación de 1631 informes de precampaña en Michoacán concluyó en ingresos y egresos por \$11,000.000.00 millones de pesos. Toda vez que en 357 informes se presentaron movimientos financieros, mientras que los partidos políticos o coaliciones que registraron precandidatos para gobernador, diputados locales y/o ayuntamientos, debieron presentar los informes de precampaña, por cada una de las precampañas del ámbito territorial correspondiente, como se describe a continuación:



**INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
UNIDAD DE FISCALIZACIÓN**

Informes de Precampaña recibidos por los partidos políticos

NO.	PARTIDO POLÍTICO	GOBERNADOR	DIPUTADOS	AYUNTAMIENTOS	TOTAL
1	PAN	2	80	153	235
2	PRI	1	26	130	157
3	PRD	6	60	1070	1136
4	PT	1	0	0	1
5	PVEM	1	4	13	18
6	CONVERGENCIA	1	0	9	10
7	NUEVA ALIANZA	1	1	1	3
8	ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	1	24	43	68
SUB-TOTAL		14	195	1419	1628

287

INFORMES INTEGRADOS

PRD-PT-CONVERGENCIA-ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA POR PRECAMPAÑA DE GOBERNADOR	1
PAN-NUEVA ALIANZA POR PRECAMPAÑA DE GOBERNADOR	1
PRD-PT-CONVERGENCIA-PAS POR PRECAMPAÑA DE AYUNTAMIENTO DE MORELIA	1
SUB-TOTAL	3
TOTAL DE INFORMES ENTREGADOS	1631

Fuente: Unidad de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

Entre las etapas del proceso de la revisión efectuada por la Unidad de Fiscalización, incluía que adjuntaran la documentación comprobatoria de la precampaña respectiva y posterior al análisis se realizaron 1286 observaciones, que en su caso, la mayoría fueron solventadas por los partidos políticos, los cuales contaron con un plazo de tres días posteriores a la notificación para aclarar o rectificar cada una de ellas, para entonces estar en condiciones de integrar el Dictamen Consolidado de que presentó la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, respecto de la revisión de los Informes de Precampaña de cada uno de los partidos políticos sobre el origen y destino de



sus recursos, correspondientes a la elección interna de los partidos para la selección de los candidatos a las tres elecciones, y en su caso los de la candidatura común respectiva, del proceso electoral ordinario del año 2007.

En cuanto a las 1286 observaciones, se efectuaron en su gran mayoría, para la solicitud de presentación de testigos físicos -muestra, lo que comprueba, lo que prueba la verdad de un hecho- ejemplo: camisas, pulseras, calendarios y también fotografías de lonas, espectaculares, bardas y otro tipo de observación fue la falta de firma de los precandidatos en los informes.

Retomaré el plazo de los tres días que tuvieron para solventar observaciones de los informes de precampañas, derivó en dos rutas de operación para los partidos políticos, la primera era obtener los testigos de espectaculares colocados y bardas pintadas en fotografía de todo el territorio del Estado de Michoacán y otra lo fue dentro del ámbito estatal el recabar la firma autógrafa de los precandidatos que no resultaron ganadores en el proceso de selección interna.

Por lo anterior, la esencia de las precampañas de los partidos políticos en Michoacán durante el 2007, se simplifica en el siguiente cuadro:

288

DESCRIPCIÓN	LEGISLACIÓN ESTATAL ACTUAL	REFORMA DE LEGISLACIÓN FEDERAL
Definición	Se entiende por precampaña el conjunto de actividades, que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por los precandidatos y por aquellos ciudadanos que simpatizan o apoyan su aspiración.	Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.
Fecha de Inicio	Ningún proceso de selección de candidatos comenzará antes de que se declare el inicio del proceso electoral	60 días después de la tercera semana de diciembre del año previo a la elección (Presidente, y las dos cámaras del Congreso de la Unión) 40 días después de la cuarta semana de enero del año de la elección (solo elección de Diputados)
Duración	No se establece	Cuando se renueve Presidente y las dos Cámaras del Congreso de la Unión no podrán durar más de 60 días. Cuando se renueven solo diputados no podrán durar más de 40 días.
Fecha de Conclusión	La precampaña concluirá el día que se celebre la elección interna.	La precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.
Plazo de presentación Informes	15 días después de la celebración de la elección interna.	Deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña; y
Topes de gastos	No excederán del quince por ciento del tope de gasto de campaña correspondiente a ese cargo de elección popular	El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.



Por lo anterior en Michoacán en materia de precampañas, los partidos políticos principales actores para el Proceso Electoral Federal del 2009, cuentan con la experiencia del procedimiento que se aplique, han fortalecido las herramientas que beneficiarán su desarrollo en el correcto manejo de los recursos privados como ha sido plasmado; aunado lo anterior al interés de la autoridad electoral en continuar participando en el fortalecimiento de la vida democrática del Estado, para que al final del día la suma de esfuerzos dará frutos con la decidida labor de los legisladores del Congreso del Estado de Michoacán en la próxima reforma a la Ley Electoral.



fiscalización a partidos políticos en Michoacán. necesidad de su reforma*

28 de junio de 2008

Ponente: Dr. Héctor Chávez Gutiérrez**

Moderador: José Ignacio Celorio Otero***

El tema que nos reúne el día de hoy es hablar de dinero y el tema de dinero relacionado con los partidos políticos siempre es algo que se presta a mucho análisis e interpretación. Podríamos partir con una frase, *la democracia cuesta* y particularmente en México la democracia cuesta mucho, porque nuestro sistema político está fundado sobre la base no de la confianza, sino de la desconfianza; hay motivos históricos por los cuales se funda en esa cuestión de la desconfianza.

290

Si nosotros nos vamos a la reglamentación, aunado al Código Electoral del Estado, nos vamos a dar cuenta que en su artículo número 21, establece que los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica propia por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos. Podríamos decir que esa es la definición de partido político, y aquí llama particularmente la atención en las primeras líneas nos menciona, que son entidades de interés público, al ser entidades de interés público de ahí que se justifica su financiamiento, su apoyo económico por parte en este caso del Estado; y también en el capítulo primero, el artículo 34 particularmente en su párrafo tercero y séptimo nos dice en el tercero: que los partidos políticos tienen derecho a disfrutar de las prerrogativas y recibir financiamiento público en los términos de este código; la fracción séptima dice: ser propietarios o poseedores o administradores de los bienes muebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato en sus fines. A partir de este artículo y de esos dos párrafos se van desprendiendo otros elementos de carácter económico que tienen que ver, repito, con la cuestión de dinero.

Quiero platicar con ustedes lo que tiene que ver todo lo que se mueve en torno al financiamiento, los debates normativos, los tipos de financiamientos que hay y los pros y contras que conlleva cada uno de ellos, porque si bien podemos ser partidarios del financiamiento público que también tiene sus bemoles, asimismo los que son partidarios del financiamiento privado que son las aportaciones que hacen pues cada uno de nosotros como individuos y como mexicanos podríamos tener ese derecho, también tiene sus pros y sus contras y sobre eso versa esta ponencia que se ha preparado.

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la sesión número 5 celebrada el martes 28 de junio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

*** Vocal de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral de Michoacán.

Durante las últimas décadas del siglo XX el debate político de México se centró en cómo avanzar gradualmente en la edificación de un sistema multipartidista competitivo, hay que destacar esto. Durante el siglo XX principalmente hasta mediados de los 90, el debate en México no era fiscalizar el dinero del partido sino generar la competencia, no se nos olvide que México era un país de sistema, siguiendo a Giovanni Sartori un sistema de partido hegemónico-pragmático en el cual había un gran partido que ganaba por las buenas o en su defecto por las malas y un conjunto de partidos satélites, alguno no satélite, no lo menciono por respeto a los institucionales, aunque yo no tengo la limitante que puedan tener los funcionarios, pero este tipo de partidos que en general servían mucho para generar un ambiente; un aspecto de democracia en el sistema político mexicano, de ahí que las primeras reformas van más en el aspecto de generar la competencia y en su momento irla normando, esto principalmente a través de las llamadas cláusulas de gobernabilidad que contempló la legislación federal de los años 80 y de los 90 que derivaron el temor de algunos grupos políticos de que una competencia declarada abierta en condiciones de igualdad terminara por paralizar al gobierno y amenazar a nuestra vida política.

Al procurar un sistema de partidos competitivo los diversos actores políticos y sociales no sólo abanderaban el principio de igualdad en el sentido de que a diferentes opciones políticas tuvieron oportunidad de triunfar en las contiendas electorales, al defender la necesidad de enseñar un sistema electoral que fomentaba la competencia tales actores promovieron también el principio de libertad a elección de la ciudadanía, en un sistema de partido hegemónico tal libertad no podía ejercitarse dado que los votantes elegían sólo cuando tenían frente a ellos dos o más opciones partidarias con probabilidades del triunfo.

Actualmente en México eso ha cambiado por ser un sistema de partidos competitivo en la mayor parte de las entidades federales y locales en donde un elemento importante de la democracia es el de la incertidumbre de los resultados está presente; no sólo en México sino en otras democracias consolidadas en el debate en torno al financiamiento a partidos y campañas tiene lugar bajo un marco normativo propuesto por dos aspectos básicos, la libertad y la igualdad; en Estados Unidos por ejemplo, aquellos que proponen una mayor fiscalización del financiamiento privado de candidatos y partidos apelan al principio de igualdad; así como todos los ciudadanos tienen derecho de votar, así también cada ciudadano se le debe dar oportunidad de apoyar un candidato y a cada candidato a su vez debe tener la misma oportunidad de cultivar apoyos.

Hemos visto ahora en las precampañas electorales de Estados Unidos que la cuestión del financiamiento fue un factor importante que incluso ahora los spots de las precampañas del Partido Demócrata fijan el debate en torno de qué se va hacer con la gran deuda que la señora Clinton acumuló y que tiene que ver con esos aspectos de fiscalización, de dónde viene ese dinero y ahora cómo le vamos hacer para pagar esa deuda que nos hemos echado encima, que ellos se echaron encima.



El financiamiento a partidos y campañas puede afectar la libre elección de los votantes de dos maneras: en primer lugar puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación a favor de los partidos y candidatos con más recursos; tiene que ver con esas cuestiones de los medios de comunicación con el financiamiento que se tienen pueden reformar, informar, distorsionar, hablo en torno de un candidato; y en segundo lugar, en el supuesto de que las fuentes de financiamiento privado no sea fiscalizada adecuadamente o no reporten públicamente sus estados financieros, nombres de donantes y monto de sus aportaciones parece muy difícil que los votantes puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósitos aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos.

Pareciera que en ese sentido Michoacán va en un buen rumbo, sin esta información los votantes no pueden asegurarse que a la persona que eligen terminará siendo su representante o si podría convertirse eventualmente en un instrumento manipulado en grupos de empresarios que encabezan corporaciones o grupos de interés; o bien, en el Estado michoacano podríamos agregarle terceros factores que no vienen al caso.

Por otra parte, aquellos que se oponen a una mayor fiscalización y regulación apelan sobre todo al principio de libertad, según ellos así como los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente, también deben de poseer la libertad de apoyar a los candidatos que deseen.

292

¿Debe entonces transparentarse todo lo referente a aportaciones y gastos de partidos y candidatos? En efecto, reportar públicamente lo anterior es el método jurídico para regular el financiamiento a partidos y campañas y la medida para declarar tales informes se convierten continuamente en iniciativa de reforma, la popularidad de la transparencia, es decir, de conjuntos y mecanismos mediante los cuales los partidos y candidatos dan a conocer públicamente el monto y manejo de sus recursos, así como otra información relevante sobre su estructura y financiamiento, como la reforma sugiere la importancia de cierta información para asegurar la libre elección es ampliamente reconocida.

Muchos funcionarios electorales consideran que la transparencia evita la existencia de regulaciones más restrictivas, para algunos otros es la mejor herramienta para garantizar la libre elección; sin embargo, la transparencia es una respuesta parcial al problema; cuando existe los votantes saben quien contribuyó a la campaña de un candidato, con los informes publicados los votantes tardarán en inferir cuáles aportaciones a los partidos y otras organizaciones se traduce en apoyos para determinados candidatos, pero también enfrentarán dificultades considerables para conseguir el rastro de tales aportaciones y establecer condiciones.

Además las aportaciones directas no son el único medio importante para tratar de influir en las autoridades políticas, muchos apoyos tienen lugar de manera subterránea sin levantar sospechas a través de innumerables transacciones financieras nacionales e internacionales a las que es prácticamente imposible seguir la huella.

Hablaríamos de los tipos de financiamiento, por lo que se refiere a su puesto y su origen el financiamiento se divide en tres: el financiamiento público, que en el caso de Michoacán está contenido en el artículo 46, inciso a, y en el artículo 47 del Código estatal; el financiamiento privado, que está en el artículo 46 fracción b y en el artículo 48; y el mixto, que en realidad es el que se practica en México y en Michoacán, que no es la excepción porque se tiene que ceñir a los lineamientos de la legislación federal, en el mixto puede combinar el público y el privado.

Comúnmente el financiamiento de los partidos y de las campañas de las democracias insipientes se compone casi en su totalidad de aportaciones gubernamentales, en el caso de México puede ser mixto.

293

En el renglón del financiamiento privado, está prohibido comúnmente que las aportaciones sean finalistas, es decir, que sean entregadas a condición de que se contemple un objetivo o tarea ulterior, la fuente más extensa del financiamiento privado se compone generalmente de las cuotas pagadas por los militantes. La gran mayoría de los partidos políticos requieren que sus militantes hagan pago de pequeñas cuotas periódicas. Recuerdo que en el pasado gobierno, al inicio del sexenio de Lázaro Cárdenas, se llegó a publicar por parte de la dirigencia estatal del partido en el gobierno que militantes habían pagado sus cuotas y cuales no, y no salía bien librado en ese momento el actual gobernador.

Por lo que atañe al destino del financiamiento, este puede destinarse a sufragar las actividades permanentes de los partidos o a hacerse cargo de los gastos electorales; en otros países, por ejemplo, Alemania otorga subvenciones estatales a campañas electorales únicamente; los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón en cambio, aportan los gastos permanentes; en los casos de España Austria y Francia sus gobiernos otorgan

iones



recursos públicos para ambos rubros.

Por cuestiones de brevedad me voy a concentrar en el financiamiento público y en el privado, sin tocar otros ejemplos; y ¿Cuáles son los pros? Básicamente los pros, a favor del financiamiento público de los partidos hay cuatro argumentos principales:

1. El financiamiento público contribuye a que los partidos se liberen de presiones e influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los partidos; este es uno de los pros, cuando el partido depende para su financiamiento de individuos o corporaciones que hacen grandes donaciones, los dirigentes y candidatos de ese partido pueden ser objeto de presiones para alterar sus decisiones.
2. El financiamiento público permite exigir a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos, es decir, permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas, en tales informes se difunde públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, lo cual presumiblemente inhibe conductas ilegales y aumenta la confianza en los ciudadanos en los partidos.
3. Otro argumento a favor del financiamiento público, contribuye a promover una equidad básica en la competencia toda vez que garantiza un ingreso mínimo a todos los partidos y candidatos, ingreso mínimo pero no igual, no se nos olvide que es un 30% del financiamiento el que se reparte de manera equitativa y un 70% de acuerdo a la fortaleza de cada uno de ellos. No se les olvide que en la pasada campaña electoral federal hubo figuras de iniciativa privada que financiaron las campañas de todos, porque querían tener un juego de ganar, ganar, en todos los casos iba a ganar.
4. El financiamiento público hace menos atractivas las fuentes de financiamiento ilegales, las hace menos atractivas pero no las hace imposibles; una vez que el candidato obtiene una cantidad mínima necesaria para realizar su campaña se reducen sus incentivos para acudir a fuentes de financiamiento ilegal o a donaciones de reputación dudosa.

Pero miren, como hay pros, hay contras, y de los contras que hay en torno al financiamiento público serían también cuatro, que son:

1. El financiamiento público no aleja a los grandes donadores privados de los partidos, porque en realidad ningún gobierno posee la capacidad para fiscalizar eficazmente tales donaciones.
2. Cuando los partidos y candidatos dependen excesivamente del financiamiento público los partidos se alejan de sus militantes y los candidatos de sus simpatizantes, cuando tal financiamiento es suficiente para sufragar los gastos mínimos de las campañas, los partidos y candidatos tienen menos incentivos para acudir a los militantes y por ende tienen también menos incentivos para indagar sobre sus necesidades y expectativas; es decir, si yo soy un partido que depende básicamente del financiamiento público no me va interesar mucho cuáles son sus intereses, cuáles son los pesares que tienen mis simpatizantes, mis militantes.
3. La excesiva dependencia del financiamiento público coloca a los partidos en una posición de alto riesgo cuando hay una crisis en finanzas públicas, tal dependencia convierte a los partidos en agencias gubernamentales de facto, lo cual puede debilitarlos frente al gobierno o al partido gobernante en procesos de negociación.
4. En cuestión de financiamiento público, la transparencia de las aportaciones privadas, es decir la publicidad del nombre completo del donante y el monto de su donación a la que obliga a la presencia de financiamiento público aleja a los partidos y candidatos de donantes potenciales; estos últimos son susceptibles de rechazar la publicidad de sus aportaciones, por varios motivos: no son bien vistas las aportaciones a múltiples destinatarios o a destinatarios en competencia; y la donación a perdedores puede tener daños al prestigio personal o en la vida profesional.

295

Pasaríamos a la cuestión del financiamiento privado, el financiamiento privado tiene las siguientes virtudes:

1. Se conoce al donante, éstos donantes dan el dinero más limpio del juego electoral –se presume–, aunque también hay un aspecto negativo, cuando hay estos donantes con grandes aportaciones que piden su anonimato.

iones

2. Otro aspecto positivo es que los donantes coinciden con sus posiciones ideológicas o en temas concretos de la política pública, e decir yo estoy apoyando a este partido por que tengo coincidencia con sus fines, esto es viéndolo desde un punto de vista 100% positivo.
3. Desean contribuir a la derrota del otro candidato, que yo aquí tengo mi duda si esto realmente sea un factor positivo, yo puedo aportar mucho dinero para apoyar un candidato que a lo mejor no me es afín, pero lo hago por derrotar al contrario, creo que más de ser un aspecto positivo es un aspecto que se pone mucho en duda el sentido positivo de ello. No se nos olvide que en la pasada elección federal el Consejo Coordinador Empresarial, no sé hasta qué punto simpatizaría con el candidato triunfador, pero evidentemente no simpatizaba con el más cercano perdedor, y esto fue elemento que generó controversias y que a final de cuentas el dictamen que generó el Tribunal Electoral lo manifestaba, que ahí había estado la presencia de un apoyo en sentido negativo.
4. Apoyan a su partido, cuando se es del mismo partido, estos donantes son además quienes más persistentemente trabajan en la recolección de fondos durante la campaña y un buen candidato debe maximizar su capacidad para recolectar dinero por estas razones, de manera que pueda rechazar aportaciones ilegales; sin embargo, los candidatos se enfrentan frecuentemente a un dilema, en elecciones altamente competidas la capacidad para recolectar fondos privados de procedencia lícita e ilícita pueden ser decisivos para ganar, además la limitada capacidad fiscalizadora de las autoridades electorales, no por capacidad de sus integrantes sino por cuestiones presupuestales generalmente, se convierte en un incentivo adicional para que los candidatos acepten aportaciones irregulares; sin embargo la aceptación de dinero sospechoso puede cargar grandes costos en caso de que tal lesión suscite un escándalo electoral; así mismo entre los donadores puede haber personas de dudosa reputación que afecten la credibilidad del candidato y su partido en caso de que sus nombres se divulguen a la opinión pública. Recordemos el caso muy sonado de este constructor del Distrito Federal de origen argentino Carlos Ahumada, que no dejó de tener efectos cuando se hizo público las donaciones en el partido al cual contribuyó. Entre tales donaciones puede haber personas que deseen influir en las decisiones del candidato después de que haya sido elegido y con ello obtener favores específicos como contratos públicos, licencias, concesiones y otras; sabemos que al financiamiento público combina virtudes y defectos de ambos casos.

Por último, me concentraré en cuestión de la fiscalización y la transparencia. En el debate en torno a la fiscalización de financiamiento a partidos y campañas, los analistas discuten una gran variedad de temas sobre ¿Qué debe fiscalizarse, aportaciones a candidatos, gastos de candidatos?, ¿Quién debe ser fiscalizado, prosperas empresas, corporaciones?, ¿Cómo debe regularse, topes de gastos, límites a las aportaciones?, ¿Qué es lo que debe combatirse, inequidad y falta de competitividad, corrupción y dispendio?. Dado que estos temas se tratan en las reformas electorales que se han dado a nivel nacional y a nivel estatal, es bueno señalar que parece que en México particularmente la legislación federal, en este caso la legislación en Michoacán en el sentido de fiscalización se pone a la vanguardia a nivel nacional pues son temas que deben resaltarse, en ese sentido la vanguardia qué significa en la legislación estatal y la federal.

Hay una tendencia de que la fiscalización sea desempeñada por los órganos electorales, sin embargo deben fortalecerse las facultades y aumentarse los recursos, que es un aspecto importante, porque los órganos electorales el problema es que se ven constreñidos al presupuesto y particularmente en años que no son electorales pero no por ello dejan de tener trabajo como es la revisión de las cuentas, los presupuestos suelen recortárseles, el apoyo económico suele verse más complicado y ahí debería de regularse en el Código Electoral que el financiamiento para fiscalización no se puede restringir en años no electorales, porque de todas maneras los partidos año con año siguen percibiendo sus financiamientos y el Instituto Electoral no puede estar ceñido nada más a que en años electorales tengan presupuestos más o menos aceptables.

Sin embargo, deben de fortalecerse las facultades y aumentarse los recursos de tales órganos electorales, especialmente sus facultades para la revisión de los informes presentados por los partidos y sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos de las organizaciones financieras. Los órganos fiscalizadores sean agencias electorales, ejecutivas, legislativas, institutos deben ser independientes apartidistas y específicamente deben contar con facultades para hacer citaciones, proteger informantes y acceder a cuentas bancarias, que bueno ya se empieza a hacer a nivel federal.

Las sanciones deben de incluir a acciones reparadoras, multas, iniciamiento penal y prohibición tanto como para obtener un cargo público como para acceder posteriormente al financiamiento público.

Específicamente en garantías de transparencia, el acto de reportar públicamente las aportaciones y los gastos de partidos en campañas es un mecanismo cada vez más común para fiscalizar el financiamiento a las campañas, medidas para mejorar la transparencia son propuestas frecuentemente como reformas electorales, la tendencia a transparentar el financiamiento político sugiere que cada vez más personas reconocen la importancia de estar mejor informados al momento de ejercer su derecho de votar.

La premisa detrás de la publicación de los nombres de quienes hacen donaciones a los partidos es que la ciudadanía posee el derecho de saber quiénes son y si es posible, inferir de tales nombres, cuáles grupos de interés muestran, valga la redundancia interés por apoyar a determinados candidatos, éstos últimos los candidatos, deben mostrar incluso cuánto dinero propio utilizaron para financiar su campaña y las deudas en que incurrieron para este fin. Además informar a los ciudadanos sobre quienes aportan recursos a partidos y campañas es indispensable para verificar para la congruencia en el discurso y el comportamiento de los candidatos y la sinceridad de las posturas de los partidos en relación a determinados temas.

La presentación de informes por parte de los candidatos cuando son postulados, sus estados financieros, sus bienes, así como de sus familiares cercanos, es una necesidad en cuestión de fiscalización; sabemos de funcionarios que entraron a la administración pública con una mano por delante y la otra por detrás y que salían archimillonarios, ese es uno de los temas que también deben estar en la fiscalización por parte de los organismos electorales o de otras autoridades, porque también si bien reciben financiamiento, hay que ver que este financiamiento se aplique de manera congruente, de manera ordenada para lo que está hecho para los partidos, para las campañas y no para usos particulares que es una de las distorsiones en las que puede llegar a caer las cuestiones del financiamiento público; sin embargo medidas como la publicidad, los nombres de los donadores han sido eludidas en otro contexto, aquí pues se ha avanzado bastante.

La transparencia, con esto cierro, debe concebirse sólo como parte de la respuesta del problema del financiamiento ilícito, con la transparencia los votantes saben quién ha contribuido al financiamiento de un partido o de una campaña y en algunos casos intentarán impedir de los reportes publicados qué aportaciones se



Dr. Héctor Chávez Gutiérrez

dirigen a apoyar determinados candidatos, pero averiguar tales conexiones no es una tarea sencilla; además de otras dificultades las cantidades de información tan elevadas que ni los órganos de control, ni los medios de comunicación, ni los votantes son capaces de asimilar en un período breve, son otras de las preocupaciones que hay que tener presente.

Vuelvo repetir y ha insistir, son necesarios que estos órganos de fiscalización en el caso del Instituto Electoral de Michoacán, cuente con los recursos suficientes para que aún en tiempos no electorales se tenga al personal suficiente para hacer la revisión de las cuentas que los partidos políticos generen.

Sería todo, gracias.





organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **integración, distribución de atribuciones entre las Salas que lo integran***

5 de julio de 2008

Ponente: Dr. Gabriel Mendoza Elvira**

Moderadora: Lic. Ana María Vargas Vélez***

300

El marco jurídico pareciera una obviedad señalarlo, pero a mi me gustaría destacar que es cada día más amplio el marco jurídico que tenemos que aplicar para analizar la justicia electoral. Surgió no tanto a nivel local que también se vuelve cada día muy compleja, sino también en su dimensión constitucional, obviamente tenemos la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que regula la integración y estructuración del Tribunal reciente reformada, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Sistemas y Medios de Impugnación, ahora con la nueva reforma se vuelve supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles que es un ordenamiento que también tenemos que empezar a aplicar aun en estos términos de manera supletoria y las nuevas modernidades jurídicas del país, la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información que es también un ordenamiento medular que también impacta a las instituciones electorales, en lo que toca a la Suprema Corte la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, es decir en materia de acciones de inconstitucionalidad en el que el Tribunal participa nada más emitiendo las opiniones, también es parte de nuestra justicia electoral el Código Federal Penal, el Reglamento Interno, Acuerdos y Manuales internos y obviamente la jurisprudencia que va generando el Tribunal. Como vemos, el marco jurídico al que tenemos que acudir para analizar este tema cada día es mayor, por lo tanto debemos estar atentos a todas estas cuestiones.

Venimos estrenando reforma tanto Constitucional como legal y quisiera destacar algunas líneas principales que motivaron esta reforma que se vieron reflejadas al final, para ir viendo cómo esto impacta en la estructura y funcionamiento del Tribunal.

Es muy claro que se quiso después de ciertas experiencias reducir las campañas electorales, es una de las líneas primordiales que tiene la reforma, se regulan las precampañas que era un tema que no tenía mayor regulación, algunos Estados nos dieron el ejemplo, pero a nivel federal no estaba, ahora se eleva la regulación constitucional; se modifica el régimen del acceso de los partidos a los

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la sesión número 6 celebrada el sábado 5 de julio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*** Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Electoral de Michoacán.

medios de comunicación ya principalmente está centralizado al Instituto Federal Electoral el otorgamiento de los tiempos para los procesos electorales locales incluso, lo cual yo digo que es uno de los semáforos que tenemos que empezar a atender porque la intervención del Instituto Federal Electoral en las elecciones locales ahora es mayor, me parece que si el Instituto empieza a ejercer una jurisdicción local en elecciones locales, en mi punto de vista puede haber la posibilidad de que el IFE sea autoridad para los tribunales locales, aquí hay que ver como se va a ir desprendiendo la manera de impugnar este tipo de actos e incluso también ya prevé la reforma que el IFE a través de convenios pueda asumir toda la organización de una elección, habrá que ver si se dan algunos de estos ejercicios pero será muy interesante el poder delimitar las jurisdicciones para efectos procesales en cuanto al IFE como autoridad.

Otra de las líneas grandes que fue derivado de las últimas elecciones, es la prohibición de propaganda negra, estatal y gubernamentales en procesos comiciales, lo cual nos va derivando no sólo a los procedimientos especializados sancionadores sino también en la expeditéz que tiene que tener la justicia electoral en estos temas. Se pueden llegar incluso a organizar una elección ya no solo en la parte de la colaboración en materia de registros, sino también de toda la organización de la elección.

Por lo que toca al Tribunal Electoral, se dio una buena modificación al artículo 99, si bien el tema central de la reforma constitucional fue el tema de los medios, también aquí se le da un giro sustantivo, se refuerza su naturaleza jurídica, es decir, es la máxima autoridad en materia electoral con excepción de lo dispuesto en el artículo 105 en relación a la competencia de la Suprema Corte para resolver las acciones de inconstitucionalidad; se prevé a nivel constitucional en este sentido la utilización de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones; y el punto central en la estructura del Tribunal es que se prevé la permanencia de la Salas Regionales, así como



Dr. Gabriel Mendoza Elvira



la facultad de inaplicar a cada una de las Salas no solamente a la Superior, esto va a modificar en mucho la forma de operación del Tribunal, ya se empieza a descentralizar hacia las Salas regionales; lo cual en mi opinión es sano, iré destacando las ventajas.

También se prevé a nivel constitucional, si bien acotado, pero ya está expresa la jurisdicción sobre conflictos intrapartidarios, previo agotamiento de las instancias internas, es decir ya se regula a nivel Constitucional, ya después se vuelve legal la intervención de las autoridades administrativas como principalmente la jurisdicción en la democracia interna de los partidos políticos; lo cual como comentábamos, ha remitido a las autoridades y no solo a las administrativas sino también a las jurisdiccionales principalmente, en una dinámica totalmente distinta a la que teníamos hace algunos años.

Refiriéndome al artículo 116 que es el que regula a las entidades federativas. En el tema electoral, se habla de que debe haber concurrencia en las elecciones, aquí tendrán una salvedad de los años en que hay proceso electoral en los estados en los que coincidan las elecciones con las federales, ahí sí pueden no hacerlas el primer domingo del mes de julio, supongo que esto atiende a no saturar a las instituciones con trabajo en fechas similares respecto a todos los procesos electorales.

302

Se establece también en el artículo 41, que debe haber una regulación de precampañas, deben establecerse topes máximos de campaña, es decir, nos acortan más los tiempos para los procesos electorales; todos conocemos que son tiempos estrictos, reducidos y ahora se reducen un poco más, señalaba yo de la posibilidad del Instituto de organizar las elecciones, entonces se establece que se debe de prever la posibilidad de la celebración de los convenios correspondientes.

Se establece también que debe haber una intervención acotada en los asuntos internos de los partidos políticos; se establece también un punto muy importante que me parece para la jurisdicción en el tema de la coordinación del Instituto Federal Electoral con los Institutos locales para el tema de la fiscalización, que es también algo que ha venido tomando gran importancia en los últimos tiempos.

Se establece la necesidad de tener un sistema integral de medios de impugnación que tenga la posibilidad de los recuentos totales o parciales y además que prevea los tiempos razonables para que pueda convivir tanto el sistema de justicia local con el federal.

Se establece la necesidad de que se prevean las causas de nulidad de las elecciones de gobernador, de diputados y de ayuntamientos, aquí si bien la reforma va en contra de la causa de nulidad abstracta, en lo que sí es enfática es en que las causas de nulidad deben de preverse, lo único que hace es legalizar las causas de nulidad, si bien antes las desprendíamos de los principios constitucionales ahora establece obligaciones al legislador de establecerla.

Este es a grandes rasgos lo que desde mi punto de vista el Constituyente aporta a esta última reforma y a partir de ahí se viene la cadena a nivel legal que señalábamos. Estamos estrenando a partir del día primero de este mes legislación en el Tribunal tanto en la Ley Orgánica como en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación, y ya nos dibuja como estará la distribución de competencias entre el Tribunal y la Sala Superior y las Salas Regionales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se compone por seis Salas, la Sala Superior y cinco Salas Regionales, una en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país para efectos de la elección de diputados de representación proporcional. Antes estas Salas regionales se integraban únicamente para las elecciones federales, ahora se establece la permanencia y entonces el legislador le atribuye competencias en muchos más medios de impugnación de tal manera que haya una razonable distribución del trabajo entre las Salas del Tribunal y creo que esto tiende a la descentralización de la justicia, lo cual me parece muy sano, no sólo es sano el federalismo judicial sino también la descentralización de la justicia constitucional.

La reforma recién publicada nos obliga a que a más tardar en 30 treinta días de la entrada en vigor, las Salas regionales tienen que estar ya integradas para empezar su funcionamiento, entre el 1 y 2 de agosto ya tenemos que tener Salas regionales. Las seis Salas del Tribunal funcionan en pleno y resuelven sus sentencias por regla general en sesiones públicas, el quórum para que funcione la Sala Superior que se integra por siete magistrados, requiere de cuatro, hubo por ahí una versión de una iniciativa que se hablaba de cinco, finalmente quedó en cuatro magistrados.





Las Salas regionales son órganos que se integran por tres magistrados y el quórum necesariamente son los tres; en este sentido se prevé cómo se cubren las ausencias.

Una de las novedades de la reforma es que ahora se prevé cómo se cubre la ausencia de los magistrados de la Sala Superior, y se señala que en caso de la Sala Superior si su ausencia no es mayor a 30 días, se cubre con el magistrado de Sala Regional de mayor antigüedad previo acuerdo de la Sala, esto es novedoso.

Las ausencias en Salas Regionales las cubre el Secretario General de Acuerdos o el Secretario de Estudio y Cuenta con mayor antigüedad.

La división del trabajo entre las Salas Regionales, habrá que ver cómo va ha estar, me parece que como atiende las circunscripciones a un tema de distritos o de geografía electoral federal, no va a estar tan equilibrada, cuando veamos el tema de elecciones locales el impacto es muy distinto, en ese sentido nosotros tenemos Salas Regionales que tendrían jurisdicción alrededor de ocho Estados, tenemos de otra que tiene jurisdicción sobre cuatro Estados con demografías muy distintas, si bien el sistema responde a la población, pero creo que los conflictos electorales y la experiencia nos ha dicho que no necesariamente responde a ese tema, haber ahí la experiencia qué nos dice, me da la impresión de que si va haber momentos en que la carga de trabajo no es muy equilibrada.

304

Cómo se eligen a los magistrados de las Salas, es a través de una terna que envía la Corte al Senado de la República y por las dos terceras partes de sus miembros de la terna, elegirán al magistrado ya sea de la Sala Superior o de Sala Regional. Cada vez se tiende a que estos procedimientos estén más regulados, lo único que tenemos en la Ley Orgánica es el tiempo, lo único que nos señala es que una vez que la Corte envíe la terna que en general deberá ser en sesión pública por mayoría de sus miembros el Senado tiene quince días para elegir. La tendencia es que estos procedimientos se vayan regulando, en los últimos ejercicios que ha habido la Corte ha emitido convocatorias con reglas precisas, a habido comparecencias, ha tratado de transparentar mucho el tema, pero aún así no tenemos reglas precisas, sino que el propio órgano las va estableciendo; es uno de los temas que debería tomar el legislador y regularlo, ha habido procedimientos de elección de magistrados en los que ha sido abierto a cualquier interesado y ha habido otros que lo cierran hacia magistrados nada más o hemos tenido casos en las que las ternas las arman por votación e igual es la última integración de la Sala Superior las ternas se armaron al azar dentro de los elegidos, esto no favorece a la certeza y es algo que el legislador debe tomar en cuenta; en la parte del Senado es el propio órgano que establece cómo le va a hacer para elegir dentro de los que le propone la Corte y también hemos visto que han hecho procedimientos en los cuales hay entrevistas, una supuesta evaluación, no sé si se le pudiera llamar así, lo cual también no deja muy en claro como es este tema, además lo primero que tienen que discernir es qué tipo de decisión es, me parece que si es una decisión que se está depositando en un órgano político "o les señalamos reglas o dejamos que la decisión sea política" pero no podemos

estar a medias tintas, porque si no, insisto, el propio órgano determina en cada ocasión cómo lo va hacer y no están obligados necesariamente a hacerlo igual.

En cuanto a los requisitos no me voy a detener, simplemente para ser magistrado de la Sala Superior son los mismos requisitos que para ministro, para las Salas Regionales los mismos que para magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito; uno de los cambios que tiene la nueva ley es que la duración en el encargo ahora ya no es de diez años para Sala Superior y de ocho para Sala regional, sino que ahora ya es de nueve para ambas, esto con el fin de permitir el escalonamiento que además ya se obliga que debe ser escalonado, no obstante, será hasta que se vuelvan a integrar las Salas tanto la Superior como las Regionales en que comience el escalonamiento; en el caso de la Sala Superior es hasta el 2016, en el caso de las regionales me parece que es 2013 en donde se va a entender como está el escalonamiento, yo creo que este tema del escalonamiento es muy sano, a mi me parece que el trauma al interior y al exterior de la renovación total de las instituciones electorales es considerable y no sólo, insisto, por el tema interior en cuanto a que en la mayoría del personal hay una incertidumbre de la renovación casi total de la plantilla, lo cual, además ya se subsana con el tema de la carrera judicial sino al exterior porque podemos tener o tenemos de facto cambios de criterio sustantivo de un día para otro, lo cual yo no estoy en contra del cambio de criterio de la renovación de las instituciones, es muy sano, pero esto debe ser paulatino no de un día para otro. Para las instituciones electorales tanto la federal y principalmente a las de los Estados es un cambio drástico que de un día para otro tengamos una ideología completamente distinta tan válida o más válida que la anterior, pero insisto el problema es el cambio drástico.

Con este panorama pasaría a platicar cómo están las atribuciones de la Sala Superior para después ver la de las Regionales destacando principalmente las reformas, porque antes era muy sencillo, simplemente la Sala Superior quien ha tenido el carácter permanente resolvía todo lo que tenía que ver con elecciones locales y resolvía todo lo que tenía que ver con los partidos políticos, y resolvía todo lo que tenía que ver con elecciones de diputados y senadores de representación proporcional y de presidente

de la República; y las Salas Regionales tenían una competencia muy acotada a los procesos electorales federales y sobre el tema de la elección para diputados y senadores de mayoría relativa.

Ahora la balanza se carga mucho más hacia el lado de las regionales, se acortan las atribuciones de la Sala Superior en cuanto al tipo de medios que conocen, no en cuanto a su capacidad de decisión, hacer cumplir las decisiones, etc., que muy por el contrario se enfatiza.

De esta manera la Sala Superior ahora va a resolver impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores de representación proporcional, como lo venía haciendo mediante el recurso de reconsideración, las impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial, en única instancia el juicio de inconformidad, ahora con la novedad de que ya se prevé la nulidad de la elección presidencial después del ejercicio que tuvimos en el 2006 en que fue planteada la nulidad de la elección por una fuerza política y el marco legal no daba para mucho, ni aun así el Tribunal analizó si era procedente o no con base en la facultad que tiene de declarar la validez de la elección, ahora ya se prevé esta cuestión; se prevé que el juicio de inconformidad que verse sobre la nulidad la elección, se presente después de la elección cuando se da a conocer la sumatoria de los cómputos distritales; también nos señala que no es el cómputo final de la elección, que es el punto que sigue, es facultad de la Sala Superior realizar el cómputo final, hacer la declaración, y dice "en su caso, formular la declaración de validez de la elección presidencial y de presidente electo" esto es a través del juicio de inconformidad en única instancia.



Sigue conociendo de los recursos de reconsideración como segunda instancia contra las resoluciones recaídas a los juicios de los que conocen las Salas Regionales en elecciones federales de diputados y senadores; conoce de las impugnaciones en contra de actos y resoluciones de órganos centrales del IFE, ahora se acota la facultad nada más a la cuestión de los órganos centrales, entonces los recursos de apelación que veremos serán nada más respecto de estos casos: Junta General Ejecutiva, el Consejo General evidentemente y también la Unidad de Fiscalización que se creó recientemente.

Una de las novedades que también tenemos en este tema es que ahora le dan mayor expeditividad a la resolución de los recursos de apelación, se establece que serán admitidos seis días después de su recepción y resueltos doce días después de la admisión; es decir, en dieciocho días tienen que estar resueltos los recursos de apelación.

La Sala Superior conoce de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades de los estados, competentes tanto como para organizar comicios y resolver controversias, correspondientes sólo a las elecciones de gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal, todo lo que tenga que ver con elecciones de ayuntamientos y diputados se va a Sala regional; y también es competente para conocer los procesos de selección de candidatos salvo impugnaciones relativas a los procesos de selección de candidatos internos de los partidos políticos en los mismos términos, es decir con respecto a candidatos a gobernador y de jefe de gobierno del Distrito Federal; igual es competente para conocer, ya se establece específicamente el JDC "juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano" en contra de procesos internos de selección de candidatos, cuando sea elección de dirigencias nacionales; tiene atribución para resolver conflictos laborales de los servidores del propio Tribunal, así como del Instituto Federal Electoral de órganos centrales.

307

Con la nueva división de competencia de las Salas se hizo necesario también la previsión de una facultad de atracción y delegación del conocimiento de ciertos asuntos, como sucede en la Suprema con los Tribunales Colegiados, ahora la Sala Superior respecto a las Salas Regionales tiene la facultad de atraer ciertos asuntos, veremos los supuestos para hacerlo, ya sea a petición de parte, a petición de la Sala Regional o del TRIFE, cuando la trascendencia del asunto lo requiera.

Hay una facultad de delegar asuntos para el conocimiento de las Salas Regionales, por ejemplo cuando ya se haya establecido jurisprudencia se puede dejar que las Salas Regionales los resuelvan, con la idea de dejar el trabajo, valga la expresión, más fino a la Sala Superior y un poco más de "talacha" a las Salas Regionales. Esta facultad de delegación lo señala la ley debe de ser aplicada con el principio de racionalidad, es decir, las cargas de trabajo.

Está también la facultad como ya lo comentaba al dibujar la reforma constitucional, de inaplicar leyes contrarias a la Constitución, este es un avance fundamental porque si había un vacío en la justicia constitucional en el sistema electoral en el sentido de que leyes inconstitucionales sólo podrían ser atacadas a través de acción de constitucionalidad cuando son emitidas. Entonces si no era de esta manera o eran leyes anteriores a la entrada en vigor de la ley, por más inconstitucionales que fueran seguían siendo vigentes. En este sentido ya la Sala Superior ha hecho ejercicio pronto de esta facultad, hemos tenido dos casos de inaplicación uno fue en Aguascalientes con motivo de esos famosos escritos de protesta que se establecían como requisito en los juicios de inconformidad que era una tesis que tenía el Tribunal Electoral que quedó sin efectos con motivo de la contradicción de tesis que resolvió la Suprema Corte, en la cual estableció que el Tribunal no tenía facultades de inaplicación y ahora ya tiene, el legislador ya se las reconoció, y ahora se retomó este criterio de que los escritos de escritos de protesta son un obstáculo para la justicia pronta y expedita; y hubo un caso muy reciente, que seguramente habrán escuchado con motivo de la reforma electoral en el Distrito Federal en el que en uno de los Transitorio de la Reforma al Estatuto se preveía la remoción de tres Consejeros del Instituto; un partido político impugnó las determinaciones que empezó a tomar la Asamblea Legislativa con el fin de dar cumplimiento a la reforma al Transitorio alegando su inconstitucionalidad su consecuente inaplicación, la Sala Superior determinó que efectivamente el artículo Transitorio era inconstitucional por violar el 14 de la Constitución, en el sentido de que las leyes no deben tener efectos retroactivos en perjuicio de las personas; aquí se estimó que los Consejeros ya tienen un derecho adquirido que es su nombramiento para un período determinado y que esta reforma era violatoria del artículo 14, en este sentido se echó atrás la decisión se inaplicó en el caso concreto, este tema está en discusión también en una acción de inconstitucionalidad, habrá que ver que nos señala la Suprema Corte; en este sentido veo saludable la decisión, porque yo agregaría que esto no sólo va en pro de la no retroactividad de la ley si no la autonomía de los órganos electorales, que no estén sujetos al capricho de las fuerzas políticas las integraciones de los institutos y tribunales del país.

Otra facultad importante que tiene la Sala Superior, porque quien tiene que ver con la organización interna es que, quien tiene la facultad de tomar acuerdos para el debido funcionamiento de la Sala es la Sala Superior, es decir, si hay una cierta jerarquía de la Sala Superior sobre las Salas Regionales en temas de organización y es ésta la que puede tomar los acuerdos; un buen ejemplo es el proceso de selección que se está llevando a cabo para la contratación del personal jurídico de las Salas Regionales, la Sala Superior a través de un acuerdo general estableció que la contratación del personal jurídico sería a través de oposición, de un concurso, esto también para darle vigencia a la estrenada carrera judicial; el Tribunal Electoral ya entra dentro de la carrera judicial del Poder Judicial Federal y este es el primer ejercicio que hace vigente esta norma, pero también me parece que es un buen ejemplo de cómo en temas administrativos son atribución de la Sala Superior.

En el tema de ejecución de sentencias el Constituyente fue expreso en que debían darse mayores elementos en cuanto a medidas de apremio para que las Salas Superior y Regionales puedan hacer cumplir sus determinaciones, se aumenta la multa que puede imponer el Tribunal de 100 días de salario mínimo se pasa hasta 5 mil, no necesariamente tiene que ser esta cantidad depende de la conducta pero es el máximo y en cambio en reincidencia se puede hasta duplicar, esto es un buen elemento, le da armas al Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, pero me parece insuficiente; de hecho en un proyecto de reforma incluso fue en iniciativa de la reforma a la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación, contemplaba un procedimiento de ejecución de sentencia muy delimitado con plazos específicos y con medidas específicas que podía tomar el Tribunal o incluso la Suprema Corte que se preveía en cuanto a partidos políticos, la Sala Superior podía llegar a determinar la destitución de un funcionario partidario que estuviera incumpliendo la sentencia y en el caso de autoridades se señalaba que podía comunicarlo a la Suprema Corte para que ésta actuara en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo, que es precisamente este tema, que puede llegar a destruir al funcionario que no esté cumpliendo la sentencia. Esta propuesta me parecía muy saludable. El Tribunal desde hace algunos años ha tenido asuntos muy complicados en el tema de ejecución de sentencias, Yucatán, Oaxaca, este año también alguno, Yucatán fue el mas sonado y el mas emblemático. Un sistema de justicia electoral que “no tiene dientes” valga la expresión, tiene indudablemente deficiencias, me parece lamentable que a última hora hayan eliminado el artículo completo y que no obstante si se dieron medidas de apremio mayores ya no tiene este procedimiento que me parece daba mucha certeza.

Pasando a las demás facultades que tienen las Salas Regionales, ahora que son las más novedosas, tiene que ver con todas las impugnaciones contra los actos y resoluciones de



los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, es decir todos los recursos de apelación que no sean de órganos centrales ahora se irán a las Salas Regionales respectivas atendiendo a esta la división geográfica de las circunscripciones plurinominales, tiene competencia para resolver los juicios de inconformidad como lo venían haciendo sobre elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa.



310

De las impugnaciones, está la parte novedosa relativa a las autoridades electorales municipales, de diputados locales, así como de la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político administrativos delegaciones del Distrito Federal, esto a través del juicio de revisión constitucional electoral; ahora pueden conocer también de conflictos laborales del Instituto Federal Electoral con sus trabajadores de órganos no centrales, es decir de toda la estructura descentralizada del Instituto ahora ya va a las respectivas Salas regionales.

En cuanto al juicio para la protección a los derechos político-electorales, ahora va a conocer las Salas Regionales, dice la reforma: los que tengan que ver con la violación del derecho a votar en las elecciones constitucionales, es decir, todo el tema de registro federal de electores se va a Salas Regionales, la violación del derecho de ser votado en las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa, diputados locales de la asamblea legislativa del D.F., todo lo que tenga que ver con la selección de candidatos, también de los titulares de los órganos administrativos del D.F., léase las delegaciones y los que tengan que ver también con elecciones de cualquier otro servidor público municipal que integren ayuntamientos; por ejemplo; los agentes municipales, o delegados que le llamen según la legislación, también ya hay competencia específica, si bien la Sala Superior ya venía conociendo de este tipo de elecciones era en base a interpretación.

Aquí lo único que me surge es que veo la gran ausencia de los procesos de democracia participativa y la debilitación de las competencias y es muy específica en cuanto a qué elecciones, lo cual habrá que ver cómo se interpreta por las diversas salas, pero si me deja la señal de que la democracia participativa quedó fuera de la reforma electoral.

En este sentido a manera de resumen, el DC tiene que ver un poco con el derecho que está violado y la elección a la cual está circunscrita, si es derecho de votar es Sala Regional, si es derecho de ser votado nada más elección de presidente, diputados y senadores de RP, Gobernador y jefe de gobierno, Sala Superior, todo lo demás a Sala Regional.

En el tema del derecho de asociación nos señala que es Sala Superior, ahí la redacción del precepto a mí no me deja muy claro como está, porque en el tema por ejemplo de procedimientos sancionatorios intrapartidarios no es muy clara la reforma no está en los supuestos que establece la Ley General de Sistemas de Medios sino sólo en la Ley Orgánica y pareciera que todo es Sala Superior, todo el tema de violación de derechos de asociación que no tenga que ver con selección de candidatos o elección de dirigentes es Sala Superior, de lo cual yo tengo mis dudas, por ejemplo, hay muchos partidos en que en diversos procedimientos si no es que en todos, llevan a cabo por los órganos locales, si bien en el tema de la impugnación se van subiendo a las comisiones de garantías o como se llamen en los partidos nacionales, pero empiezan ahí, por ejemplo Acción Nacional son los comités directivos municipales o estatales según el caso, los que sancionen ¿Estos asuntos en dónde los vamos a dejar? Desde mi muy particular punto de vista, deben ir hacia las Salas Regionales, pero me parece que el texto no es muy claro y más tiende a pensar que va a la Sala Superior; son de los focos rojos en los que debemos estar muy atentos a lo que empiecen a determinar las Salas, porque son los casos difíciles, y ahí tendremos que aprender un poco en el camino, porque no descarto la posibilidad de que los órganos locales determinen enviarlo ya sea a la Sala Superior o Sala Regional y luego la respectiva Salas diga va para atrás.

Las Salas Regionales también van a ver el tema de todos los asuntos relativos a los partidos y agrupaciones políticas locales, lo cual me parece muy lógico.

En sí, este es a grandes rasgos la distribución de competencias que hace la reforma, me gustaría destacar algunos puntos relevantes sobre la reforma que no están tan divulgados es el tema de la distribución de atribuciones, pero creo que es importante resaltarlos. Una de las novedades que tiene la ley es que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se puede promover a través de representante; otro que ya señalaba es la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles Federal en materia adjetiv; un tema que las autoridades, el tribunal y las autoridades locales vamos a tener que darnos a la tarea de hacer convenios para echarlo andar de la mejor manera el tema de las notificaciones electrónicas, la legislación tiene un gran acierto y empieza a retomar la modernidad porque nuestras leyes procesales son muy tradicionalistas, sino es que algunas viejas, no es el caso de la electoral, todo es a la vieja usanza, el tema de las notificaciones electrónicas será muy saludable, la ley señala que es cuando la parte ya sea la actora o la autoridad señale que se le hagan las notificaciones por esta vía, pues yo creo que en el tema de las autoridades locales se podrá hacer convenios para que no en cada escrito tengamos que estarlo señalando sino que ya lo hagamos de manera conjunta, el Tribunal está empezando a tomar las medidas pertinentes en cuanto



a las modificaciones técnicas que se tengan que hacer y los criterios relacionados de este tema ya tendrán noticias al respecto.

Se establece la necesidad de que los medios de impugnación tengan que ser admitidos en un término de seis días a partir de que se reciben, lo cual tiende a pensar que es para que tenga mayor certeza el justiciable en cuanto hacia dónde va el asunto. Muy importante tanto la nulidad de la elección presidencial, que ya señalaba que ya está prevista, aquí lo único también lamentable es que en la iniciativa iba la modificación del artículo 78 en el sentido de la causa de nulidad genérica que ha habido la interpretación del Tribunal que dice que las violaciones cometidas durante la jornada electoral, se había interpretado que tienen efectos el día de la jornada electoral no necesariamente cometidas el día de la jornada electoral, ya la iniciativa aclaraba el tema en ese sentido pero se quitó.

312

Los incidentes de recuento, esto es otra cuestión que hay que estar muy atentos a cómo funcionan, ya se establecen reglas específicas para los recuentos que no son más que otra cosa que retomar las que jurisprudencialmente la Sala generó en la elección de 2006 y luego en algunos asuntos de Chiapas, Tabasco y otro que no recuerdo. Aquí hay que poner lente de cómo va a ir evolucionando el criterio.

Para finalizar, destacaré que esta distribución nos va a mover mucho y sobre todo se descentraliza, hemos hecho algunos ejercicios con la actual carga de trabajo que tiene la Sala Superior y como se irá distribuyendo en las Salas, ahorita es más o menos pareja, queda la mitad de los asuntos en la Sala Superior y la otra mitad se distribuye entre las otras cinco más o menos de manera equilibrada, les repito, como esto atiende a los procesos electorales locales y a las cargas dinámicas de trabajo que tenemos las autoridades electorales que muchas veces depende de las reacciones de los partidos y que será variable. Es importante destacar es que el

Tribunal Electoral, me parece que ha tomado la importancia fundamental de los últimos años, uno lo ven en el nivel de impugnabilidad que ha tenido, si se ve la gráfica de los asuntos recibidos y resueltos en la Sala es siempre creciente a pesar de años con menores procesos electorales como es este que está transcurriendo aún así tenemos crecimiento, aun así hay unos pequeños picos, por ejemplo los juicios para la protección de derechos político-electorales que tiene que ver con el tema del registro federal de electores que nos puede generar picos que distorsiona un poco la gráfica, en general la tendencia es creciente; en ese sentido, reitero, es muy saludable la permanencia de las Salas Regionales.

Para terminar diría que en el actual esquema del Tribunal Electoral las garantías tanto procesales como orgánicas que debe tener un órgano jurisdiccional de un sistema de justicia se cumplen a cabalidad, me parece que tenemos un sistema, o un esquema por lo menos en cuanto a diseño y estoy convencido que en funcionamiento también se cumplen todos estos requisitos: Es efectivo, es accesible a todos los actores tanto partidos, agrupaciones, ciudadanos y cualquier otro afectado. El tema de los medios de comunicación, toda la reforma que se llevó en este sentido nos traen nuevos actores a la jurisdicción, actualmente tenemos un par de recursos de apelación en sustanciación en donde el actor es Televisión Azteca, esto es novedoso, pero va a empezar a ser el pan nuestro de todos los días, hay nuevos actores políticos en las contiendas políticas y tendremos nuevos actores en los juicios. El sistema de justicia da para que todos ellos entren y puedan acceder a la justicia electoral, pueden interponer sus juicios de impugnación y si les asiste la razón tendrán el cobijo de la justicia. Es un sistema eficiente porque guarda razonabilidad, una razonable correspondencia entre el derecho sustantivo tutelado y la capacidad de protegerlo y garantizar su plena vigencia. Se cumple con el principio de definitividad en las etapas electorales. Es integral en el mismo sentido de que hay acceso para todos, todos y cada uno de los actos ya



quedan cubiertos con la manta de la justicia, el único hueco que teníamos que nos había fijado la Suprema Corte con su interpretación, el Constituyente lo retomó. Creo que es federalista, hacen que convivan ambos regímenes tanto el local como el federal, aquí insisto, hay que ver al Tribunal como un Tribunal Constitucional, como un Tribunal Federal con independencia de la jurisdicción federal que ejerce cuando conoce de cuestiones en los estados, que ejercen su carácter de Tribunal Constitucional. Nuestro sistema de justicia electoral es Pleno, si bien como decía, pudiera ser deseable que se quedara la previsión legal de la ejecución de las sentencias que venía en la iniciativa, pero creo que los Tribunales electorales tanto el Federal y de los Estados han demostrado que tienen las herramientas para hacer cumplir sus determinaciones. Son accesibles, oportunos, a pesar de que los plazos electorales son muy cortos han sabido responder a las necesidades, no ha habido ningún caso que se vuelva inapelable en las manos del Tribunal, siempre se han resuelto con oportunidad aun sea con horas y siempre respetando las formalidades.

314

En cuanto a las garantías orgánicas, se garantiza la independencia de los órganos incluso con decisiones como la que señalaba, el Tribunal por la temporalidad del cargo de los Magistrados, la formación, la forma de sucesión y del perfil que se ha buscado o que exige desde la Constitución para que lo integren, garantiza tanto la independencia, como la imparcialidad, la objetividad en las decisiones, que sea gente profesional y ahora con el tema de la carrera judicial el profesionalismo del Tribunal se fortalecerá.

Para terminar, el tema en el que también tendremos que poner atención es facultad de la Sala Superior, es el tema de las contradicciones de criterios, ahora que tendremos cinco órganos conociendo de asuntos similares será muy natural, lógico y diría que saludable a veces que haya divergencias de opinión. Sin embargo esto lo que augura para poder dar certeza, es que la Sala

Superior utilice con mayor frecuencia la facultad de resolver las contradicciones de criterio y poder dar certeza a los justiciables. Esto me parece que va a dar un vuelco a la creación jurisprudencial, si bien el Tribunal en su relativa corta vida, ha tenido una buena labor en cuanto a la emisión de criterios, la nueva integración y competencias, se va a destapar ahora mucho mayor generación de criterios, lo que también me parece saludable.

Con esto terminaría. Muchas gracias.





inaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución*

11 de julio de 2008

Ponente: Dra. Rosa María de la Torre Torres**

Moderador: Lic. Ramón Hernández Reyes***

Muchas gracias. Antes que nada voy a empezar por los agradecimientos, en primer lugar al Instituto Electoral de Michoacán, gracias también a Ángeles por la invitación y por la genial idea de convocar a este conjunto de instituciones como la Universidad Latina de America, el IMCED, la Universidad Michoacana representada por el Centro de Investigaciones Jurídicas; a este tipo de debates y de encuentros que enriquecen mucho no solamente nuestras tareas como investigadores, sino también el debate jurídico, político y constitucional en nuestro Estado, así que muchas gracias.

316

En segundo lugar quiero deslindarme de la responsabilidades porque yo no vengo a bailar a la casa del trompo, la mayoría de los aquí presentes son especialistas en cuestiones electorales, yo tengo que empezar deslindándome de la responsabilidad de que mi área no es fundamentalmente el Derecho Electoral, sino el Derecho Constitucional; dicen que todo constitucionalista tiene un politólogo frustrado por dentro, en mi caso esta regla se confirma, entonces estoy muy centrada en la cuestión de la ciencia jurídica y el Derecho Electoral mexicano de manera colateral.

El tema que a mi me ocupa es el de la inaplicabilidad de la norma electoral por cuestión de inconstitucionalidad, yo en el presente trabajo lo que pretendo simplemente es sentar las bases para tener un espacio de coloquio o de debate sobre lo que está pasando en nuestro país en los últimos meses e incluso semanas y horas. Yo pretendo dividir mi trabajo en tres partes fundamentales, una serie de aproximaciones conceptuales, consulté con la licenciada Ana María Vargas si ya habían abordado en otros módulos o conferencias estos temas y ella me confirmó que no, la cuestión conceptual de control de constitucionalidad, entonces voy hacer una referencia muy suscita a lo que es el control de constitucionalidad para en una segunda parte hacer un estudio de lo que es el control de constitucionalidad; de las normas y los actos electorales; y en un tercer lugar, sentar las bases para el debate de lo que está pasando en los últimos días e incluso horas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral. Hecho entonces el deslinde de responsabilidades no se me acuse de la ignorancia de detalles de lo que acaece en materia electoral local, porque lo repito no es mi área.

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la sesión número 7 celebrada el viernes 11 de julio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** S e c r e t a r i a Académica del Centro de investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

*** Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán.

En las clases de Ciencia Política, como en Derecho Constitucional y casi en la mayoría de los foros a los que acudo, me gusta iniciar con la fase que yo denomino de rompimiento de paradigma, la primer pregunta es ¿Estamos hablando de invalidar normas o actos electorales por ir en contra de la Constitución? El primer paradigma a romper en este momento sería ¿Cómo se conceptualiza una Constitución, qué es una Constitución y porqué una Constitución es suprema? Porque el fundamento del sistema de control de constitucionalidad gravita sobre la creencia de que la Constitución es la norma suprema de todo ordenamiento, por lo tanto, los actos y las leyes deben estar subordinadas en la Constitución, pero porqué una Constitución es suprema, porqué no puede estar una disposición secundaria a la par o por encima de ella, la respuesta radicará en la concepción misma que tengamos nosotros de derecho, si nosotros entendemos el Derecho, desde una perspectiva puramente positivista como un conjunto de normas jurídicas vigentes, establecidas en algún texto, entonces entenderíamos que la Constitución es una norma jurídica con un rango diferenciado con el resto de las normas jurídicas pero simplemente una norma jurídica; sin embargo en la teoría, y aquí acuso mi formación o deformación constitucionalista europea, una Constitución es mucho más que eso, una Constitución lo decían filósofos del Estado y de la política como Hegel, una Constitución es un documento político también, en efecto es la norma jurídica suprema de un ordenamiento, pero también es un documento político que refleja, lo decía Hegel, la soberanía, es el reflejo mismo de la soberanía; de ahí dimana precisamente el fundamento de la supremacía de la Constitución, en ser ese el reflejo de la voluntad soberana del pueblo de constituirse de una o de otra manera y de establecer lo que los politólogos contemporáneos llaman "las reglas del juego democrático", por eso la Constitución está en la cúspide del sistema jurídico y político de cualquier ordenamiento.

Entendido así el principio de supremacía constitucional, entonces podremos entender que aquella Constitución que no tenga un mecanismo que la defienda es una Constitución de papel, que se convierte en una mera declaración de buenos deseos; la Constitución tiene que tener mecanismos que la hagan vinculante al legislador, vinculante a las autoridades jurisdiccionales y a las autoridades del Poder Ejecutivo, así es como analizo los antecedentes de los sistemas de control de constitucionalidad.

Ferrajoli dice en su libro que existen dos tipos de garantías: las garantías primarias, que es el establecimiento dentro del texto constitucional de ciertos derechos que son fundamentales e inminentes para el desarrollo armónico de una sociedad, pero existen otro tipo de garantías sumamente importantes que son las garantías secundarias y estas garantías son todos aquellos mecanismos de índole procesal sea político o jurisdiccional, que sirven para hacer efectivas las garantías primarias. Dentro de este tipo de garantías secundarias, es en donde encontramos nosotros los procedimientos de control de constitucionalidad de los actos y de las normas jurídicas secundarias.

La razón de ser del control de constitucionalidad es sencilla, entonces si nosotros entendemos que la Constitución es la norma, y lo decía Hegel, jurídica,

política fundamental y fundante de un Estado, entonces esa norma debe ser observada por todo el ordenamiento secundario pero para que se pueda efectivamente observar, tiene que tener mecanismos que la protejan y la defiendan, no solamente de la actuación de los poderes constituidos, sino de la actuación de órganos externos y ajenos a ella, incluyendo el Poder Revisor de la Constitución, el Poder constituyente permanente, que vamos a ver que en el sistema de control de constitucionalidad de la norma en general en México, no sólo electoral una de las grandes lagunas de nuestro sistema es que no existen mecanismos para limitar el poder de reforma a la Constitución, cosa que en otros sistemas efectivamente democráticos existe, cualquier democracia que se precie de ser una democracia constitucional tiene contemplada dentro de sus garantías secundarias ciertos límites formales y materiales al Poder de reforma a la Constitución, nosotros en materia electoral acabamos de vivir el año pasado una reforma electoral y suscribo la opinión de varios especialistas amigos nuestros que dicen que esa reforma tuvo claros y oscuros, pero quién limita los oscuros, cómo podemos hablar de la inconstitucionalidad de la reforma constitucional.

Lo que vamos a ver ahora es lo que se puede invalidar por inconstitucional es una norma secundaria o un acto de poder constituido, no de un Poder de reforma o Constituyente Permanente si queremos utilizar este término que utiliza la doctrina mexicana, porque lo acaba de decir el Ministro Góngora el 28 de abril cuando admitieron las acciones de inconstitucionalidad retomando las ideas de Guastini que a su vez retoma las ideas de los constitucionalistas franceses de que no existe tal cosa como el Constituyente Permanente, lo que tiene es un poder de reforma, pero eso lo tocaremos más adelante.

Regresando a lo que son los mecanismos de control de constitucionalidad, estos mecanismos tienen fundamentalmente dos sistemas en materia de control de constitucionalidad: el sistema



Dra. Rosa María de la Torre Torres

europeo continental, que es, un sistema concentrado el cual se deja en manos de un solo órgano la interpretación última de la Constitución y la interpretación sobre inconstitucionalidad o no de una norma jurídica, porque ojo, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica no es algo que pueda darse de oficio, no es algo que pueda intuirse, es algo que tiene que ser declarado por un órgano que esté legitimado para hacerlo, y aquí encontramos otro problema, qué órgano es el encargado en México en este momento para declarar la inconstitucionalidad de la norma electoral, me parece que hasta hace unos momentos lo teníamos suficientemente claro, ahora como lo decía el filósofo clásico: "yo sólo sé que no sé nada", porque de repente entra la Corte a revisar algunas cuestiones que no debería revisar y haciendo completamente de lado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pero bueno volviendo al sistema concentrado, no representa mayor problema identificarlo, este tipo de órganos en la mayoría de los casos conocidos como Tribunales Constitucionales, que pueden o no ser parte del Poder Judicial, el ideal que planteaba Kelsen, que fue el creador de este sistema, es que fueran órganos autónomos separados del poder judicial para que no fuesen juez y parte en una declaratoria de constitucionalidad.

El segundo sistema es conocido sistema americano o difuso y se conoce como difuso porque son los jueces del orden común los que pueden hacer interpretación y control de constitucionalidad de la norma con la inaplicabilidad de la misma; es decir, ellos pueden desaplicar una norma por considerarla inconstitucional, este sistema como lo hemos señalado, tiene su origen en Estados Unidos de Norteamérica el sistema federal y judicial de Estados Unidos de Norteamérica.

319

Sin embargo, en México ha existido un sistema de control de constitucionalidad híbrido o mixto, yo tengo mis reservas sobre la hibridación del sistema, dicen que es mixto porque se atribuyó a la Suprema Corte de Justicia en virtud de la reforma de 1994, facultades que pertenecen o son evidentemente de tribunal constitucional, es decir, nuestra Corte tiene esta doble función, de Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir última instancia del Poder del Poder Judicial y de Tribunal Constitucional, intérprete y guardián del texto de la Constitución. Esta doble característica es lo que le ha dado ese concepto de hibridación, yo aquí es cuando empiezo con las declaraciones incómodas, incómodas para mi no para ustedes, yo digo que la Suprema Corte dista mucho de ser un tribunal constitucional, como dicen mis alumnos de licenciatura "aguántame" un Tribunal Constitucional quisieran ser pero no lo son.

Antes de la reforma de 1994, nosotros hemos hecho un estudio histórico del devenir constitucional de nuestro país, encontramos por ejemplo en el Siglo XIX, textos interesantísimos sobre el control de constitucionalidad en todas las normas jurídicas, existencia de órganos autónomos, como el Poder Supremo Conservador de la Constitución de 1936, que si bien está integrado por los cinco mejores amigos, Ignacio López Santana, pero bueno al final de cuentas era un órgano independiente de los otros Poderes constituidos que hacía interpretación y defensa de la Constitución.

En el Estado de Michoacán íbamos de vanguardia, ese poder existe desde

iones



antes de 1825, antes de la Constitución federal, en la Constitución del Estado de Michoacán se preveía un órgano análogo al del Supremo Poder Conservador que hacía interpretación de la Constitución en defensa de la Constitución; en la Constitución de 1852 en el Estado de Michoacán se le confería al Congreso local ciertas facultades para sancionar a los servidores públicos que fuesen en contra del contenido mismo de la Constitución.

En la Constitución federal de 1857 se preveía sancionar al Presidente de la república cuando mediante sus actos, decretos o reglamentos o iniciativas legislativas fuese en contra del contenido de la Constitución, esto me lleva a replantear que si siguiera esta cuestión de imputabilidad del juicio político para un presidente que propone una iniciativa legislativa que ataque el contenido de la Constitución, me parece que algún un presidente conocido podría ir a juicio político por alguna de sus últimas reformas, entonces sería interesante.

En la Constitución de 1917, hubo un retroceso en materia de control de constitucionalidad de las normas, porque se le dio permanencia al juicio de amparo al ser el único mecanismo para controlar los actos tanto legislativos como de actuación de los poderes. La Suprema Corte de Justicia ha sufrido algunos cambios a partir de 1917, tuvo una gran reforma en 1920-1923 pero eran reformas de carácter estructural en cuanto al número de ministros, suministro de controles, etc., pero esencialmente no se cambió esta cuestión hasta 1994, se hace una reforma general al sistema judicial en México y no solamente estructural sino que se eliminó el número de ministros a la mitad, sino que se le dieron atribuciones a la Suprema Corte para hacer control de constitucionalidad de actos de los poderes públicos y de actos legislativos, se establecieron principalmente dos mecanismos que son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Las controversias constitucionales son mecanismos que a pesar de que están en el mismo artículo tienen una naturaleza muy distinta; las controversias constitucionales es un mecanismo que está diseñado para controlar la actuación de los poderes públicos, es decir que no haya una invasión de competencias de un poder a otro. Mientras las acciones de inconstitucionalidad, también es un procedimiento de corte jurisdiccional pero con un fuerte contenido político que sirve para limitar la actuación del legislativo; es decir, para controlar la constitucionalidad de las actuaciones legislativas, pero porqué digo que tiene un fuerte contenido político, porque si ustedes leen los sujetos legitimados en virtud del 105 para interponer la acción de inconstitucionalidad son un órgano de característica política, entonces ahí la primer pregunta es, ¿Dónde quedan los ciudadanos para poder interponer una cuestión de este tipo? Con la reforma del 94 empezó por ahí el debate de qué pasaba con la norma electoral, si la Corte podía conocer de acciones de inconstitucionalidad para las normas electorales y por lo tanto estaría echando abajo, volver a la rutina hasta entonces, de que la cuestión electoral se cocía aparte; esto se ha venido a subsanar en año de 1996 con la penúltima gran reforma electoral, que es cuando se da esa atribución de hacer el control de constitucionalidad de los actos electorales de las normas electorales al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

mientras que a la Corte se le dejaba conocer acciones de inconstitucionalidad de reformas electorales solamente cuando fueran directamente en contra de un precepto de la Constitución. Mucho se ha debatido, yo digo que desde 96 hasta hace unos pocos meses yo tenía bastante claro todo esto, mucho se ha debatido, cuáles son estas facultades de la Corte, yo recuerdo los argumentos del Dr. Góngora sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, decía el maestro Burgoa que no estuvo de acuerdo con esta improcedencia del amparo en material electoral porque los derechos político electorales también estaban en la Constitución, y que si estaban en la Constitución también deberían ser protegidos por la Corte independientemente de que existieran diez o más; dice el maestro Burgoa que la improcedencia del juicio de amparo en materia política no es absoluta porque se puede buscar el camino para a través de otras garantías violadas, hacer que la Corte te respete los derechos políticos; sin embargo la Corte se había manifestado en varias cuestiones, por aquí tengo alguna de las resoluciones de la Corte en este sentido sobre la improcedencia del amparo, la última que tenía registrada sin contar la del 2002, era la de 1994 que declara de manera contundente la improcedencia del amparo contra leyes de contenido político-electoral, sin embargo esto cambió, y con esto presento mi tercera parte de mi ponencia.

A partir del segundo semestre del año 2007, después de la publicación de la reforma electoral, primero se vino una alud de inconformidades en contra de la reforma electoral, después por ahí se intentaron algunos amparos, los Juzgados de Distrito en este caso empezaron a rechazarlos como notoriamente improcedentes e iban a la revisión, en la mayoría eran confirmados como notoriamente improcedente, hasta hace poco que resulta ser que no eran tan notoriamente improcedentes, la Corte manda atraer esos amparos en contra del artículo 49 del COFIPE porque supuestamente se está violando parte importante del artículo 6º de la Constitución; la Corte los recibe o los atrae argumentando que lo que está tratando es preservar el artículo 6º Constitucional que no es un artículo de carácter electoral, pero aquí se retoma lo que decía Burgoa, que no es tan improcedente la cuestión del amparo.





Otro asunto interesante es la cuestión de la acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas electorales que interponen Convergencia y Nueva Alianza, partidos pequeños interponen acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma; estaba la Corte en receso, se rechaza en primera instancia conocerlo, a mí lo que me llama la atención es que el Ministro en la primera resolución en el 2007, rechaza por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad y cuando solicitan la revisión de este desechamiento el 28 de abril de este año, en una cerrada votación de 5 contra 6, se admiten a el trámite las acciones de inconstitucionalidad, se admiten a estudio; curiosamente el voto que cambió fue el del Ministro Góngora, que en diciembre había dicho que no y en abril dijo que sí. Entonces mi primera pregunta fue: qué comió, qué soñó o que leyó el Ministro Góngora para que en cuatro meses cambiara su argumento, y pues su argumento a mi parece interesante y me parece paradigmático, porque él dice algo así como que no existe un poder Constituyente Permanente, que eso es como dicen los argentinos una "pavada", que lo que existe es un Poder Constituido, por lo tanto está limitado y comprendido dentro de la Constitución, esto es lo que habría que ver y que estudiar si este Poder que reforma está actuando de acuerdo a la Constitución, desafortunadamente hace 15 días cuando se discutió este asunto, quisieron darle carpetazo al asunto; el voto del Ministro Góngora se quedó en el voto minoritario de los cuatro que votaron por darle trámite a esta cuestión y la Corte resuelve que no se puede determinar la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, aun cuando sea en materia electoral o en la materia que sea; y dije: si la Corte le entra a la reforma electoral, pues le entramos a la reforma judicial también, pero no le entró.

322

Esto nos lleva a plantear como reflexiones primero, el sistema de control de la constitucionalidad en México es un sistema deficiente en cuestión de materia electoral, porque las facultades que habían estado atribuidas en la reforma de 1996 y que habían sido ratificadas por la Corte en varias resoluciones, han sido inválidas por las últimas resoluciones de la misma Corte, cuando la Corte decide recibir amparos fundamentales sobre derechos político electorales está invadiendo competencia del Tribunal Electoral, salvo la mejor interpretación de los especialistas. Segundo, la Corte ya le había jugado malas pasadas al Tribunal Electoral cuando le quitan la facultad de conocer de cuestiones de constitucionalidad, y lo deja simplemente como un tribunal de legalidad, entonces en qué quedamos si ellos iban a resolver legalidad y los otros de constitucionalidad, ¿Qué está intentando hacer la Suprema Corte, deslegitimar al Tribunal Electoral, no confía en el juicio de los magistrados del Tribunal Electoral? El problema es que nosotros tenemos una reforma constitucional que ha tenido su reflejo en reformas constitucionales locales, el problema es que han quedado en el texto de la Constitución cosas que si bien no son notoriamente anticonstitucionales, si son notoriamente inconstitucionales. Para que una norma sea declarada anticonstitucional tiene que atacar el contenido directamente del artículo A, si tu dices A y yo digo B, entonces es anticonstitucional; pero qué pasa cuando nuestra Constitución, como todas las del mundo, tiene lagunas y a través de esas lagunas es donde se cuelan ciertas normas secundarias que pueden atacar el contenido o la naturaleza implícita de normas constitucionales, ejemplos: la limitación a particulares para contratar tiempos en radio y televisión, la limitación al ciudadano



para ir a contender por un puesto de elección popular sino de parte de un partido político, qué pasa ahí, son normas inconstitucionales y les voy a decir porqué, si bien la Constitución las expresa México tiene tratados internacionales firmados en materia por ejemplo, de derechos políticos y participación ciudadana que establecen que los particulares pueden participar sin pertenecer a un partido político, entonces ahí hay un conflicto de normas constitucionales que deberían resolverse de alguna manera. El problema es que no se está haciendo y se están invadiendo y más bien parece que hay una rebatanga por facultades de interpretación constitucional en materia electoral en lo alto de la cúspide del sistema judicial mexicano, hay un dicho que cuando dos elefantes se pelean lo único que sufre es el pasto, en este caso tenemos a dos elefantes peleando por facultades de interpretación y aplicación de inconstitucionalidad y por interpretación de la norma electoral que es Tribunal Electoral y la Corte y pues hay que ver qué sucede.

323

Quisiera concluir diciendo que yo veo en un franco retroceso en los últimos tiempos en el sistema de control de constitucionalidad de normas electorales, y veo una franca confrontación entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte, desconozco porqué, una invasión de competencias de un lado hacia el otro y esto lo que hace es dejarnos en un estado de inaplicación constitucional.

Yo quedo a sus órdenes. Muchas gracias.



nulidad de la elección sólo por causales legales expresas, criterios adoptados*

11 de julio de 2008

Ponente: Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez**

Moderador: Lic. Ramón Hernández Reyes***

324

Gracias Ramón. Muy buenas tardes a todos. Empiezo como la Dra. Rosa María con la cortesía correspondiente, agradeciendo principalmente a cuatro de seis instituciones, por las cuales yo acepté venir aquí, principalmente por la UNLA, porque soy profesor ahí, y he tenido en todo momento un gran regocijo no solo como académico, además siempre me retroalimenta venir a Morelia y creo que en buena medida estoy aquí por ellos; pero la verdad es que pondero muchísimo como aquí esta hasta la titular de una de ellas, el IEM; de esta propia casa que nos ha acogido el día de hoy; obviamente de la propia Facultad de Derecho de donde usted forma parte doctora, y no quiero que se ofenda nadie que sea parte del servicio civil de carrera o que tenga un nombramiento en las otras dos instituciones que son las federales que se encargan de la sustanciación electoral, pero les confieso, es la primera vez en tres años que asisto a un lugar y lo hago bajo protesta porque están estas dos instituciones, porque no con su personal a quien respeto mucho, pero a sus órganos cupulares no me merecen ningún respeto, ni el Tribunal Electoral ni el Consejo General del IFE, haciendo este deslinde quiero empezar mi exposición que estoy encantado de estar aquí por las cuatro instituciones y bajo protesta con las otras dos, no quiero ser mal educado con quienes me han invitado, pero en buena medida esto se explicará con el contenido de mi conversación que la había yo imaginado y delineado en un sentido, pero con la magnífica presentación de la Dr. Rosa María quizá haré unos matices. Suelo estar en minoría y en contra en toda mesa, y hoy miren, curiosamente suscribo prácticamente todo lo que ella ha dicho y además me van a servir muchas de sus reflexiones doctrinales y académicas para allanar algunas otras opiniones de mi parte. Para focalizarme en los dos temas que nos han traído aquí yo creo que debemos llegar antes, ustedes lo han hecho en dos meses o más de dos meses que tienen de reflexionar en esta sede o en sedes distintas, entiendo que es así, ustedes han venido abordando temas de una complejidad tremenda, todos en la materia electoral, con toda razón dice la doctora que aquí hay expertos y seguramente podemos tener posiciones distintas pero muy posiblemente tenemos conocimiento de la materia, pero curiosamente después de esta reforma de gran calado la publicada en noviembre de 2007, ha arrojado, si no me equivoco aquí me pueden corregir, solamente dos transformaciones legales importantes la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación y obviamente una reglamentaria la del COFIPE, pero nos queda casi una quincena de legislaciones pendientes, lo cual seguramente

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la sesión número 7, celebrada el viernes 11 de julio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Docente de la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Latina de América.

*** Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán.



Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez

nos va a dar motivo para reflexionar una y veinte veces más en foros como este, porque el legislador nos ha tenido en pedacitos administrando, ojo, a menos de un año y medio de los comicios prácticamente un año, no tenemos legislación secundarias en múltiples, incluso las que se obligaron ellos por el transitorio constitucional, 30 días para publicar más de 16 leyes, solamente se han publicado 3, el 30 de abril era la fecha límite para publicar la ley que desarrollaría el 6º sobre derecho de réplica, silencio el legislador, empiezo criticándolos a ellos.

Esta reforma electoral constitucional y la reglamentaria es la primera íntegramente grupocrática o partidocrática a diferencia de las reformas de primera generación 77, 86, 90, 93, 94, 96, en donde había una amalgama de intereses que estaban puestos a la hora del diseño institucional electoral, hoy estoy hablando de 2007, el diseño proviene de lo que, si nos seguimos con la clásica traducción de los Estados de Partido que hace don Manuel García Pelayo, nuestro sistema político mexicano está inscrito claramente, un sistema de estado de partidos, de grupocracias, de partidocracias también llamadas no en sentido denostativo, porque hay partidocracias ajustadas a principios bajo valores, comportamientos éticos y obviamente con respeto a las reglas que se imponen no sólo por la Constitución sino por todo el sistema; estas partidocracias funcionan muy bien en Europa, hay una diferencia con las partidocracias mexicanas que hoy, fíjense a contrapelo del constitucionalismo mundial democrático que ha construido de los años 50's del siglo XX en adelante, constituciones en la órbita de lo que se llama el constitucionalismo abierto, dúctil, constituciones que solamente son un compendio de los mínimos, para de ahí con el legislador democrático conseguir las legislaciones que desarrollan los contenidos abiertos, dúctiles, generales; por tanto constituciones muy pequeñas, nosotros nunca hemos conocido eso ni en el Siglo XIX, ni en el XX, ni en la era hegemónica de un partido, ni tampoco en la partidocrática, es más en la partidocrática ya vemos.



Este artículo 41 que hoy regula gran parte de los contenidos electorales sobre el propio 99, que es el que regula las competencias electorales concebido ambos, digamos en la reforma previa del 96, de manera muy generosa se quedaron cortos con la reforma del 2007, subimos a la Constitución contenidos hasta, dejen reglamentarios casi de circular, nada más faltó que pusieran instrucciones y todavía no sabemos cómo van a venir las otras 15 leyes. Yo suelo ir de aguafiestas, porque creo que ningún constitucionalista que se precie de serlo, puede ser optimista en el país, aquellos que lo son es porque es "pago por evento", hoy vivimos una crisis institucional que yo aludí simplemente al inicio, si alguien me dice: porqué no lo respeta y me da argumentos sólidos y racionales para que lo respete, pues entonces empezaría por guardar yo silencio.

Voy a centrarme en los contextos antes de entrar a las dos cosas específicas que nos traen a la mesa hoy. Me voy a centrar en el tema, que lo abordó muy bien la doctora Rosa María, y que me permite incluso obviar algunas explicaciones para focalizarme en lo que pretendo comunicarles.

Tengo que diferir de la doctora, que yo no aprecio solo una contradicción, un jaloneo, una confrontación entre dos instituciones por competencias electorales, cada quien tiene una percepción, muy respetable la de la doctora, yo soy más crítico, y pienso que no es confrontación es una clara interferencia en la autonomía y en la independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial que ahora está sometido, no lo digo que de los once ministros que integran el Pleno, porque tendría que probarlo, está sometido legalmente; una de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación lo desnuda en su descaro, el famoso artículo 227 reformado, con el acuerdo de los Magistrados de la Sala Superior, a quienes no respeto, porque lo dice la exposición no de motivos, el contenido del dictamen que se votó en la Cámara de Senadores en la primavera de este año en abril cuando se aprobó como Cámara de origen en el Senado las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, dice el dictamen: Todos los cambios en materia del Tribunal Electoral fueron consultados con los Magistrados de la Sala Superior. Sólo les pongo un ejemplo, artículo 227, antes de la reforma contemplaba que las renunciaciones tanto de los integrantes de la Sala Superior como de las Salas regionales que se plantearan por causas graves tenían que ser procesadas, sustanciadas en el Pleno del propio Tribunal Electoral en su Sala Superior, a partir de esta reforma, que después los diputados convalidaron y hoy es ley, esa renunciaciones de carácter grave, interferencia en su autonomía, legalmente, se le quitó como competencia a la Sala Superior para hacer una abyección institucional, ahora son subordinados del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esto conecto con el otro tema, todo el mundo habla y se preocupa por el poder con visos antidemocráticos, o ilegítimo para unos, fantasmal para otros, constitucional y legal para otros, el presidencial, todo el mundo venimos y criticamos al Poder Legislativo, porque yo mismo lo acabo de decir, encarnan una grupocracia irresponsable, abusiva que reconoce solamente los controles de la Constitución en la ley, pero en la funcionalidad ahí está el colmo, ejemplar, el alcalde de Toluca contenido en la reforma prohíbe una cosa, no hay prohibición que no le pueda hacer dar la vuelta por unas grupocracias irresponsables, -ya saben el caso del alcalde de Toluca que no

lo voy a citar-, parecen pueriles los argumentos, es que son muy preocupantes.

Vuelvo al tema del poder, nos concentramos en el Legislativo y en el Ejecutivo, y el Judicial qué ¿Nos debemos de preocupar por los Magistrados del Tribunal Electoral?, pues ahora que tienen competencia difusa en materia de inaplicación de leyes electorales, que no las tenían desde el diseño del 96, como bien lo explicó Rosa María, pues creo que es menos la preocupación que debemos tener y en cambio sí ese poder al que pocos le merecen análisis detenido, que es el Poder Judicial de la Federación y específicamente una Suprema Corte de Justicia un Pleno que no, efectivamente no es Tribunal constitucional, cuantas veces nos lo repiten a fuerza de propaganda orgánica que lo son, el objetivo es muy claro es un poder político y constitucional no, pero si queremos avanzar hacia un sistema de tribunal constitucional el tribunal constitucional no tiene potestades políticas y les voy a decir cuáles tiene la Corte así muy someramente y con eso subordina al Pleno del Tribunal Electoral: es el que presenta las propuestas en terna al Pleno del Senado de todos los magistrados de sus cinco Salas regionales y de los siete integrantes de su Pleno, esta potestad es equívoca porqué, la relación no se puede vanecer psicológica entre el que propone y el que nombra, evidentemente este es un error, fíjense como se prolonga el poder político en la Corte. Consejo de la Judicatura Federal, se apropiaron gracias al ministro que citó, a Genaro Góngora Pimentel, con una reforma que él impulsó en el 99, del mecanismo para nombrar a tres de los Consejeros de la Judicatura Federal que son miembros del Poder Judicial y hoy tiene también relación de subordinación al Pleno de la Corte, poder político, porque ellos proponen a los tres integrantes del Poder Judicial que van al Pleno del Consejo de la Judicatura, equívoco también, si nos seguimos obviamente la Comisión de Administración que cuida al Tribunal Electoral están dos o tres integrantes de este Consejo de la Judicatura que a su vez tienen relación de subordinación. En otras palabras, hay un poder político sin controles, porque miren que curioso, a diferencia de los poderes del poder Presidencial y del Poder Legislativo, el Judicial casi es impune, me refiero a los miembros de la Suprema Corte, tienen autogobierno administrativo, por tanto el Consejo de la Judicatura no tiene competencias de control sobre ellos, tienen autonomía presupuestaria, tienen capacidad de propuesta política en múltiples órganos, subordinan a múltiples instituciones, ahora ya sin ambages han permitido desde el propio Tribunal Electoral con genuflexión, aceptar que son empleados del Pleno de la Corte. Porqué digo esto, –si yo debía concentrarme sólo en los dos temas–, quién va a ejercer las competencias, en materia final por ejemplo, de nulidades ¿Quién resolverá a partir de la concepción que tiene la ley hoy en día del juicio de inconformidad? Que no estaba contemplado antes, para que haya el famoso juicio madre ahora se ha legalizado, el juicio de inconformidad cabe para plantear la nulificación, la nulidad de la elección presidencial, se dan tres causales y se tiene que hacer ante la Sala Superior, ¿De qué sirve?, ¿Sirve de algo con un Tribunal subordinado? Que además si nos quedamos en lo normativo vamos a lo funcional, cero y van dos, no estoy inventando ojalá, esto lo he venido repitiendo foro tras foro, cada vez tengo menos invitaciones porque no les gusta que se los recuerde, dos presidentes de Tribunal en menos de tres años que han preferido subordinarse ante el Pleno, cuestionar su independencia, su imparcialidad, principalmente su independencia porque hay una

interferencia indebida por los integrantes del Tribunal, que eso ni siquiera es secreto, es voz populi, dos presidentes de Tribunal que han aceptado dejar la presidencia para el que controla políticamente de mejor manera el Pleno sin dejar el cargo de magistrado y por tanto son rehenes del Pleno y votarán en el sentido que les pida el Pleno, porque a cambio no se sustanciarán responsabilidades que se mantienen en la impunidad, hay dos presidentes del Tribunal uno ya es ex magistrado, hoy todavía es Magistrado de Sala Superior, ahí lo tienen es como un muerto en vida porque ha renunciado a la presidencia pero no al cargo de magistrado y tampoco le imputaron responsabilidades de tipo penal-administrativo y hasta políticas. De qué nos sirve tener estas normas geniales, de qué nos sirve que ahora las Salas regionales tengan el sistema difuso de control de la constitucionalidad.

328



Esto conecta con un tema, menos político, porque estoy haciendo reflexiones en la órbita de la funcionalidad que tampoco nos gusta, porque dicen: ¿Oiga y a poco esto es academia? Esto es academia, al menos yo así la entiendo, decir las cosas como creo que son, para otros las verán de otra óptica, muy respetable.

Conecto con el gran tema de la bicefalia orgánica del control de la constitucionalidad que has aludido perfectamente Rosa María, y tiene que ver con que un legislador político, es decir un intérprete político de la Constitución que es el Poder Constituyente Permanente que coincido contigo, que no existe tal concepto a pesar de que nos lo machaquen siempre, decidió entramar desde 1986 con aquel Tribunal de lo Contencioso Administrativo, luego TRIFE en el 90, luego Tribunal Electoral del Poder Judicial en el 96, cada vez un Tribunal con una materia especializada que a

diferencia de todas las materias restantes no tienen un control específico, incluso está prohibido por la Constitución los Tribunales específicos, nosotros tenemos un Tribunal específico en materia electoral por este diseño primero administrativista, luego medianamente de Tribunal Constitucional, porqué, porque ha debido compartir en una especie de bicefalia orgánica, son dos cabezas: un Tribunal Constitucional para actos electorales y su control último ahí en la Sala Superior y un Tribunal Constitucional o una Suprema Corte con control último de la legalidad, es decir de la leyes electorales, pero también control último además de la contradicción de tesis, además tenía hasta la reforma de noviembre, la competencia para iniciar la investigación de la violación del voto público, que por cierto, este Legislativo displicente con el poder político que es la Corte, le eliminaron la facultad, suprimieron el tercer párrafo del artículo 97 y desde el 14 de noviembre de 2007, no tenemos facultad de investigación extraordinaria en la Corte por violación al voto público, pero ojo, se cargaron simultáneamente los efectos que se producen con la facultad investigadora que sí subsiste para la violación de garantías individuales que está prevista en la segunda fracción, es decir hicieron, los legisladores, un trastupije impresionante que todavía no sé hasta qué punto va afectar el control de constitucionalidad, pero –miren– no hay más que ver a la mitología griega para imaginar qué ocurre cuando hay entes o seres bicéfalos, lo que está ocurriendo, uno termina tragándose al otro o lo destruye o ambos se desploman, yo creo que está pasando lo primero, por más competencias que se le suban al Tribunal hay un poder político que lo está subsumiendo y eso por supuesto que afecta al control de constitucionalidad.

329

Esta reflexión es muy crítica, van a decir: oiga usted es un aguafiestas ya véale algo bueno a la reforma o a los jueces. Como constitucionalista, el ser constitucionalista lleva como esencia la búsqueda del control, quién no ha leído a los clásicos que han concebido cada uno de los controles racionales, horizontales-verticales, pensando en la desconfianza humana, previendo que siempre habrá quien viole la Constitución por más imaginaria constitucional e institucional que haya, si hemos convertido a la Constitución en un catálogo, –fíjense–, si sumamos los párrafos y renglones esta sola reforma equivale al mismo número de renglones y párrafos que las seis reformas anteriores, eso habla del nivel de desconfianza que tenemos entre todos en materia electoral, así estamos, olvídense del desorden de materias que se pusieron, temas, competencias invadidas, hoy tenemos un nuevo COFIPE porque se abrogó con la expedición de este nuevo, se abrogó el de 1990 bajo el mismo nombre, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le comentaba a la Lic. Ángeles como este código dizque federal, no es un código federal, es un código general porque afecta competencias de todos los niveles de gobierno. Por supuesto la reforma electoral que fue tan abrasiva y en ocasiones tan abusiva en contenidos tiene cosas buenas, una de ellas, aquí la única diferencia que tengo con Rosa María, es que eso, lo único que tiene bueno –estuvieron a punto de tirarlo en la Corte–, el descontrol abusivo que había para contratar espacios, en una supuesta defensa del artículo 6º Constitucional, la libertad de expresión disfrazada nada más en los amparos de los “intelectuales”, disfrazada porque en el fondo lo que se busca es la libertad de contratación absoluta, en un Estado liberal del Siglo XIX casi de piratas, por supuesto, eso es posible; en un Estado social y democrático de derecho del Siglo

iones

XXI ante un déficit tan tremendo que hubo en el descontrol mediático, ponerle límites a la contratación abusiva de espacios no es lesivo ni de tratados, son condiciones de equidad, que estuvieron a punto –todavía este jueves– de irse por el resumidero, el jueves o viernes que se dirimió en la Corte, se decretó la anulación del artículo 354 al resolver el Pleno una parte de las acciones de inconstitucionalidad que tenía que ver con la impugnación de este artículo, el 354 del COFIPE, en donde se contempla la multa para aquellos partidos, personas físicas o morales, ciudadanos que decidan producir o contratar publicidad o propaganda orgánica y que eso no sólo implicaba una multa tremenda a cada spot le correspondía una sanción doble, los ministros dijeron que eso es inconstitucional, porque la multa no puede ser fija, tiene que ser variable, una historia interpretativa de ellos, bastante cuestionable por cierto, ojo, ese día estaban enfilados los ministros, el poder político, diez ministros solamente uno salvó la casta, por tanto no puedo incluir a todos, no puedo decir lo mismo de los otros órganos. Decidieron declarar la inconstitucionalidad de las multas porque era abrirle paso a la libertad de contratación abusiva que no es constitucional y lo tenían todo listo porque –fijense a propósito de los controles– al otro día se dirimía una segunda etapa que era exactamente ver si era o no constitucional las sanciones impuestas a las televisoras o a la radiodifusoras que transmitían estos mensajes, así hubieran declarado esta constitucionalidad como lo hicieron habían abierto la puerta, que la cerraron al siguiente día porque se dieron cuenta de la estupidez argumentativa que habían utilizado, porque al haber nulificado esta multa, al haber declarado su inconstitucionalidad lo que se estaba produciendo es un desplome completo de los controles de la reforma mediáticos ¿Porqué? Tan sencillo, al no haber sanción para los particulares qué se iba hacer, contratar, producir y qué iba a ser la televisora o radiodifusora, pedir por adelantado el pago de la multa que sí le iban a imponer a ella, entonces iba incluido en un paquete todo incluido. Por supuesto estamos pensando en la desconfianza humana, se estaba abriendo de nuevo la puerta a la guerra de spots que la cerraron al otro día al darse cuenta de lo descomunal y estúpido que era el argumento de haber nulificado la multa y entonces enmendaron la plana el jueves diciendo que aplicaba una sanción general que se pone un poco más adelante en el COFIPE cuando habla de sanciones, con esto que les quiero decir, dejaron colgados de la brocha a los intelectuales y a los grupos de presión mediática que han traído cortos a todos para echar abajo la reforma electoral justamente en la parte más benevolente que tiene que es volver a planificar las condiciones de equidad que sí estaban presentes antes y que se habían desplomado en la elección de 2006, afortunadamente se sostiene, maltrecha, la reforma electoral, no me queda nada claro que podamos confiar en un Tribunal Electoral y en un Consejo General del IFE, que está uno, bicéfalo y el otro con parchecitos de tres Consejeros anteriores que los vamos a tener hasta 2012 o hasta el 2013 creo, a tres de ellos que son los que tienen el monumento a la destrucción institucional, el IFE se lo echaron nueve personas en un lapso muy corto, el Consejo General afortunadamente, la institución es más allá que su Consejo General y subsiste, pero ahí están, y ahí andan penando, tres de ellos felices, como en el Tribunal uno de ellos, son los testigos pertinaces de que ahí hay quienes se coludieron para falsificar la voluntad popular y sin embargo siguen siendo premiados y además destruyeron institucionalmente lo que a tantos ha costado construir; cuesta tres millones de pesos diarios el Tribunal Electoral y el IFE diez veces más, para que

lleguen aquellos que los controles les vienen; los que alegan que el estatuto normativo era tan malo que no podían actuar, por favor, con este estatuto normativo tan particularizado casi a nivel de circular nos van a salir en el 2009 o en el 2012 que les faltó algo, estoy seguro que así será, siempre les faltará a los incompetentes y a los que no tienen vocación democrática y que están corrompiendo desde dentro las instituciones, las cuales no se van a caer por los discursos de los que quieran pegarles, se van a caer porque pueden caer y si desde adentro se mantienen pertinazmente con la afectación a principios, a competencias, a facultades constitucionales, legales, reglamentarias y si no veamos los cinco principios electorales y con eso estoy cerrando para no aburrirlos más. Veamos principio de certeza, ¿Se cumplió, se está cumpliendo, se va a cumplir? No todos opinan igual. Objetividad, independencia, imparcialidad, puede ser independiente un magistrado que lo tienen secuestrado, que a cambio de la impunidad él vota como quiere, como pasó con el presidente anterior del Tribunal, claro que es muy difícil, los que sean optimistas tienen derecho a hacerlo porque uno se desgasta mucho más cuando no lo es, pero me alegra que se estén reuniendo para discutir estos temas, pero siempre me alegra más que se abra la puerta para que se analicen de manera crítica porque la única manera de allanar el camino para el colapso democrático es cerrarse a la crítica, es negar que en el país están sucediendo cosas graves y decir que los que están mal son todos aquellos que no están con las instituciones.

Muchísimas gracias, celebro mucho estas cuatro instituciones que me alegra compartir la Mesa y le doy un saludo muy afectuoso a aquellos integrantes de las otras dos instituciones cuyo nombre ni menciono ya, pero que a los que si respeto es a su personal, sobre todo a los que han llegado ahí por concurso de oposición.

331



iones



elecciones concurrentes: tres comentarios sobre las implicaciones de las reformas electorales de 2007*

18 de julio de 2008

Ponente: Lic. Fernando José Díaz Naranjo**

Moderador: Lic. José Antonio Rodríguez Corona***

Buenas tardes.

Funcionarios del Instituto Electoral de Michoacán, del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, amigos del Instituto de Ciencias de la Educación, de la Universidad Nicolaita, del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Latina, representantes de los partidos políticos que nos acompañan, amigos todos.

332

Agradezco a las instituciones organizadoras de este seminario sobre las "Implicaciones de la reforma electoral federal 2007 en el Estado de Michoacán", la invitación para participar en la sesión del día de hoy. Mi presentación versará en tres aspectos vinculados con la concurrencia entre las elecciones federales y las locales en México. El primero girará en torno a algunos aspectos históricos que desde mi punto de vista fundamentaron la no concurrencia electoral. En el segundo les comentaré datos estadísticos que hablan de la relación entre concurrencia electoral y participación ciudadana. El tercer punto que trataré será el de las implicaciones de la reforma constitucional de 2007 tendientes al reordenamiento de las elecciones locales y, para cerrar mi intervención, comentaré someramente algunas ventajas de los convenios de colaboración entre el IFE y los órganos locales para la organización de elecciones concurrentes, tomando como referencia, naturalmente, las experiencias que hemos tenido en la Ciudad de México.

* Ponencia presentada en la sesión 8: "Concurrencia de Jornadas Electorales", celebrada el viernes 18 de julio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, Presidente de la Comisión Permanente de Organización y Geografía Electoral.

*** Vocal de Organización Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

Veamos primero los aspectos históricos que, en mi opinión, propiciaron la **no concurrencia de los procesos electorales locales con los federales durante el siglo XX.**

Para mí son dos factores de nuestra historia los que fundamentan la no homologación de los calendarios electorales: uno es la heterogeneidad política y social entre las distintas entidades, previa al surgimiento de México como Estado-Nación, y el segundo, la forma en la que tal heterogeneidad se plasmó en la Constitución.

Respecto a las diferencias políticas y sociales, como todos sabemos, la falta de infraestructura y las diferencias en el desarrollo económico y comercial de las entidades y regiones del país en el siglo XIX, aunada a la falta de instrumentos para garantizar el control político, la estabilidad y el poder de los gobiernos federales, no sólo propició el surgimiento del período llamado de la anarquía y la posterior guerra de reforma, sino que también dio paso a la creación y consolidación de cacicazgos regionales.

Esta debilidad de los gobiernos centrales derivó en una atomización del poder político y en vacíos que fueron cubiertos por caciques locales o regionales, y que, incluso, surgieran familias que eran más poderosas que los gobiernos de sus entidades, como el famoso caso de Manuel Terrazas que, se decía, "no era de Chihuahua sino que Chihuahua era de él".

Si bien el porfiriato logró la cohesión necesaria para la creación del Estado-nación a través de un férreo control militar y del estímulo a la infraestructura ferroviaria y por supuesto comercial, no eliminó las diferencias regionales ni los cacicazgos. A decir verdad, los propició mediante el latifundio y la impunidad que privaba en las grandes haciendas.

De hecho las diferencias regionales se evidenciaron durante la Revolución Mexicana y, por supuesto, en la Constitución que surgió de dicho movimiento. Con la revuelta los cacicazgos anteriores fueron sustituidos por los jefes militares y los caudillos. En efecto, como todos sabemos, en la etapa revolucionaria surgieron varios caudillos unos en el norte, otros en el sur; cada uno tenía sus propias demandas y visiones de hacia dónde debía conducir el movimiento armado, y los destinos de la Nación. De ahí que el Constituyente del 17 ratificara en el artículo 40 constitucional la voluntad del pueblo mexicano de "constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior".



Lic. Fernando José Díaz Naranjo



Dicho en palabras del historiador Antonio Annino, "el nacimiento de la representación en nuestro país no adoptó un sentido nacional, sino municipal o local, en buena medida como expresión de la regionalización de los poderes y las élites políticas existentes"ⁱ.

Con este respeto por los regionalismos y las particularidades de cada entidad federativa, la misma Constitución de nuestro país establecía el respaldo para que no hubiera homologación de los calendarios electorales locales y se reconocía implícitamente la importancia de los controles políticos de cada entidad para la estabilidad del conjunto.

Los antecedentes que hemos mencionado hasta aquí son interpretados por la académica y ex-consejera electoral del IFE Jacqueline Peschard, en el sentido de que el régimen federal que adoptamos facilitó el surgimiento de dos órdenes jurídico-políticos, el de la federación y el de las entidades federativas, lo cual en términos de la organización de los procesos electorales derivó en una lógica "descentralizada, en la medida que cada estado, a partir de las presidencias municipales, tenía competencia para organizar las elecciones tanto para cargos locales como federales"ⁱⁱ.

Para ejemplificar lo anterior, hay un caso en la historia política del Distrito Federal que puede ser ilustrativo y que quiero compartir con ustedes. ¿Se imaginan que a petición de un candidato que quiere eliminar a sus adversarios políticos se modifiquen nuestras leyes electorales? Pues permitanme platicarles algo sucedido en la segunda década del siglo XX en el Distrito Federal.

La Ley electoral de 1901 disponía que en el Distrito Federal se eligieran de manera indirecta a los titulares de las trece municipalidades que conformaban en ese tiempo la capital del país. Sin embargo, al ser la capital el espacio donde radican los poderes federales, con frecuencia las manifestaciones o movimientos políticos repercutían de manera especial en la vida pública de la Ciudad. Ello propició que, no obstante que las leyes aplicables disponían que se efectuaran dichas elecciones, éstas se suspendían con frecuencia. Esta suspensión se repitió una y otra vez hasta que un día, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Álvaro Obregón, con el afán de eliminar a sus adversarios políticos establecidos en el Distrito Federal y de gobernar a modo, envió al Congreso una iniciativa para suprimir el régimen municipal del Distrito Federal.

¿Qué sucedió? Que el 20 de mayo de 1928 la Cámara de Diputados publicó la reforma al Artículo 73 constitucional por medio de la cual fueron canceladas las elecciones locales en la capital del país y, asimismo, se transformó la figura de Ayuntamientos por la de Delegaciones, y se dispuso que el titular del gobierno de la Ciudad sería también determinado por el Ejecutivo. Hasta aquí el ejemplo.

i Cita de un discurso pronunciado por Jacqueline Peschard y consultado en el sitio de Internet: <http://www.desarrollohumano.org.ar/Popup/Discursos/DFederalimoJaquelinePeschard.html>

ii Ibid., <http://www.desarrollohumano.org.ar/Popup/Discursos/DFederalimoJaquelinePeschard.html>

Es un hecho indubitable que nuestras leyes electorales han cambiado notablemente con los años. Se han ido ajustando a las nuevas realidades políticas, sociales y ahora hasta tecnológicas. Cada vez ofrecen mayor equidad y transparencia. Hoy, fenómenos como los cacicazgos del siglo XIX o los procedimientos electorales de principios del siglo XX nos parecen comentarios no sólo absurdos sino impensables. La sociedad y las leyes han cambiado. De ahí que en las reformas electorales experimentadas en México en el siglo XX se hayan priorizado otros aspectos como la representación de las fuerzas minoritarias, el financiamiento público a los partidos, la reglamentación de las campañas electorales, la ciudadanización y autonomía de las autoridades electorales, entre otros muchos aspectos de la legislación electoral que ustedes conocen muy bien.

Realmente fue hasta las elecciones de 2000 y especialmente con las de 2006, que se cuestionaron generalizada y enfáticamente la duración de las campañas y precampañas y el abuso en los medios de comunicación para posicionar a los candidatos, así como la forma en la que se contrataban los tiempos de radio y televisión y la no homologación de los calendarios electorales o dualidad de órdenes jurídico-políticos. Podría decirse que esta descentralización organizativa de los procesos electorales, si me permiten la expresión, estaba generando cierto hartazgo de la sociedad en lo relativo a las campañas electorales.

Así, aunque para los psicoanalistas “origen es destino” y en el ámbito electoral la historia del siglo XX comprueba esta tesis, a partir de las reformas constitucionales de 2007 podemos complementar esta expresión diciendo que efectivamente “origen es destino”, pero no para siempre.

Mi segundo comentario será sobre **La participación ciudadana en elecciones intermedias**

Sería una obviedad decir que para explicar la decisión de los ciudadanos de acudir o no a las urnas se requiere un enfoque multidisciplinario, ya que es necesario considerar factores como la cultura política, la efervescencia política del año electoral, la personalidad, carisma y atracción social de los candidatos, el costo de oportunidad y la utilidad misma del voto, la evaluación de los costos-beneficios personales, entre otros tantos.

Existen analistas, e incluso algunos políticos, que piensan que la concurrencia de las elecciones federales y locales es uno de esos factores que inciden en un mayor nivel de participación ciudadana. Al respecto, debo decirles, como ustedes saben que yo vengo de un órgano electoral local y en consecuencia me ha tocado analizar el tema de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Por ello es que afirmaciones como esa de la concurrencia y la mayor participación ciudadana, me llaman la atención. Especialmente porque en las elecciones del Distrito Federal no se cumple: allá los ciudadanos tenemos índices de votación en las elecciones locales superiores a los registros en los procesos federales.



336

De ahí que quiero plantearles este segundo comentario sobre las elecciones concurrentes. Para esbozar esta idea, en las siguientes líneas les mostraré una serie de gráficas con los resultados de algunas elecciones concurrentes y otras locales. En ambos casos se presenta lo observado únicamente en dos jornadas electorales. De ahí que debo advertir que el universo analizado no es concluyente, ni la cantidad de muestras es representativa. Así que, por favor, únicamente consideren los datos como referencias y los comentarios como opiniones personales. Sólo son datos y comentarios para provocar futuros análisis o debates. Insisto: consideren que son datos no concluyentes y que, como diríamos en familia, "sólo estamos platicando tranquilos".

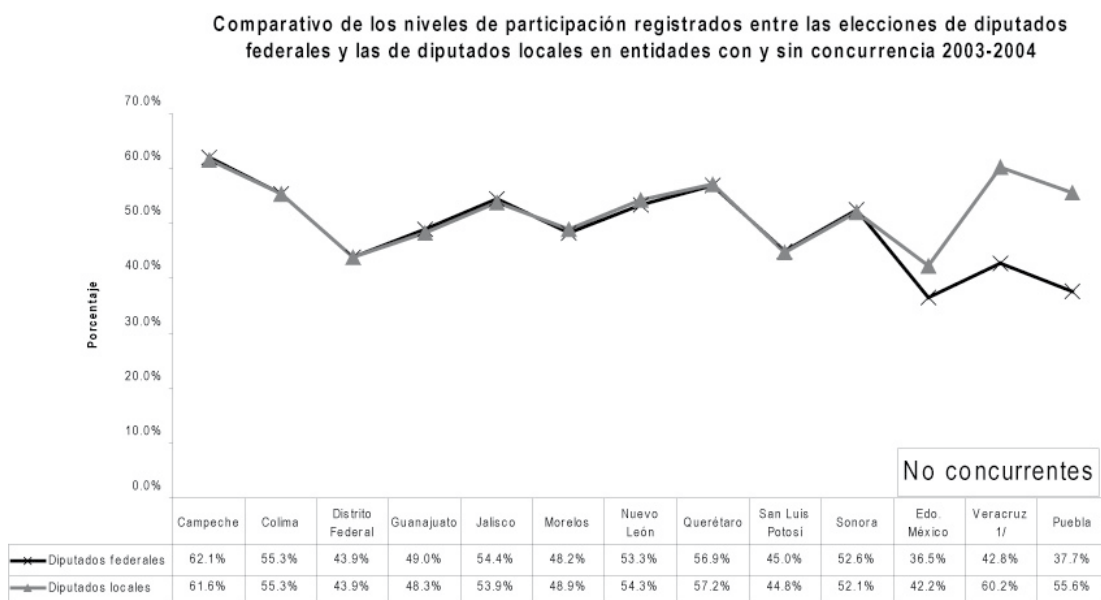
Para mis comentarios consideré 13 entidades de la República, de las cuales en 10 de ellas se llevaron a cabo elecciones locales concurrentes con las federales y, para efectos comparativos, se tomaron en cuenta solamente dos procesos electorales. Los ejercicios comparativos que les presentaré a continuación se refieren a dos casos de poderes equiparables: legislativo federal con legislativos locales, y ejecutivo federal con ejecutivos locales. El primer caso será la comparación de la participación ciudadana en 2003 y 2006 en las elecciones de diputados federales y locales en 13 entidades. El segundo, comparará la asistencia a las urnas para elegir al presidente de la República y a los gobernadores en cinco entidades en 2000 y 2006, de las cuales tres han sido concurrentes y dos difieren en las fechas de dichas elecciones.

En el proceso electoral de 2003, que corresponde a elecciones intermedias, se eligieron gobernadores, diputados federales de mayoría relativa y de representación proporcional, diputados locales y autoridades de algunos ayuntamientos.

En este ejercicio se consideraron a las siguientes entidades: Campeche; Colima; Distrito Federal; Guanajuato; Jalisco; Morelos; Nuevo León; Querétaro; San Luis Potosí y Sonora. En estos 10 estados las elecciones locales son concurrentes con la federal. Las otras tres entidades de referencia son Estado de México, Veracruz y Puebla, en donde no son concurrentes los procesos electorales.

Al comparar los niveles de participación que se registraron en la elección de diputados federales y locales en estas 13 entidades obtenemos la siguiente gráfica.

Gráfica 1



337

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de las entidades citadas; página del Instituto de Mercadotecnia y Opinión (www.imocorp.com.mx). IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2006, CD, México, 2006

Lo primero que llama la atención de esta gráfica es la similitud en los niveles de participación tanto para los diputados federales como para los locales en las entidades que son concurrentes, mientras que en los tres estados donde no hubo concurrencia es notable la mayor participación ciudadana en la elección del poder legislativo local; que son los datos que ustedes pueden apreciar en el extremo derecho de la gráfica 1.

iones



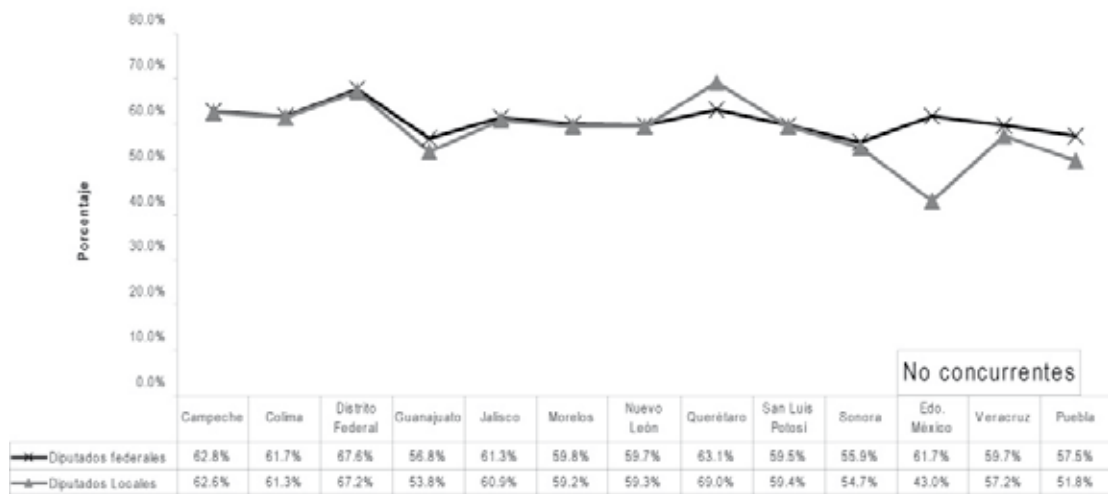
De hecho el promedio de participación ciudadana en las 10 entidades con elección concurrente es de 52%. En cambio, en los tres casos que no hay concurrencia observamos que el promedio de participación para la elección de diputados federales fue de 39% y de 52.6% para los diputados locales. De acuerdo con esto, la no concurrencia disminuyó el interés de los ciudadanos en la elección de diputados federales, y el nivel de asistencia a las urnas para elegir a los diputados locales fue similar al experimentado en las entidades con elección concurrente. Dicho en otras palabras, los niveles de participación en estos trece casos no dan evidencia estadística de que la concurrencia sea un estímulo adicional para que los votantes acudan a las urnas.

Sin embargo, si vemos esta comparación con los resultados de la misma elección de diputados federales y locales en 2006 se aprecian algunas diferencias.

Veamos la gráfica 2

Gráfica 2

Comparativo de los niveles de participación registrados entre las elecciones de diputados federales y las de diputados locales en entidades con y sin concurrencia 2005-2006



Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de las entidades citadas; página del Instituto de Mercadotecnia y Opinión (www.imo.corp.com.mx). IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2006, CD, México, 2006

Aquí la gráfica vuelve a mostrar la similitud en los niveles de participación en las entidades donde las elecciones son concurrentes, con la excepción de los resultados en Querétaro donde la diferencia a favor de la elección local es de casi seis puntos porcentuales. En contraparte a lo que observamos en la gráfica anterior, en las entidades con elección no concurrente la participación ciudadana fue menor que la experimentada en la elección de diputados federales. En efecto, en este año, mientras el promedio de votación en la elección de diputados federales fue de 59.6%, el promedio en la de diputados locales estuvo nueve puntos porcentuales por debajo de la participación para ese cargo federal.

Al comparar los resultados de ambas gráficas vemos, por una parte, que el promedio de participación ciudadana en 2006 en las entidades con elección concurrente fue mayor que en 2003, tanto para el legislativo local como para el federal. Mientras en 2003 el promedio de participación en la elección de diputados federales fue de 52% en 2003, para 2006 ascendió a 55.8%, y para los diputados locales ascendió de 52% a 60.7% en 2006.

En otras palabras, los niveles de participación en 2006 en las mismas 13 entidades utilizadas para la referencia subieron en relación con 2003. La participación ciudadana en las 10 entidades con proceso electoral concurrente incrementaron en promedio dichos niveles en 3.8% para los diputados federales; mientras que los niveles de votación para los diputados locales fueron aún mayores ya que el incremento promedió un 8.7%, dado que se pasó de niveles de votación de 52% en 2003 a un promedio de 60.7% en 2006.

Encontrasentido, los niveles de participación para la elección de diputados federales en las tres entidades que no tuvieron elecciones concurrentes aumentaron drásticamente; pasaron de un promedio de 39% en 2003 a 59.6% en 2006, lo cual implica un incremento de 20





puntos porcentuales. En cambio, en la elección de diputados locales se experimentó una disminución marginal, al caer de 52.6% en 2003 a 50.6% en 2006.

De lo anterior, lo único que podemos afirmar es que en las entidades revisadas los niveles de votación son similares cuando la elección es concurrente y que no realizar elecciones concurrentes para diputados federales y locales no es un factor que incida de manera determinante para la asistencia o no a las urnas. Ello en tanto en un año la elección federal es más atractiva y en otro la que recibía mayor participación fue la elección local.

Veamos ahora el segundo ejemplo, que se refiere a las elecciones de presidente de la República y de gobernadores.

Para este ejemplo se tomaron los niveles de participación de la elección presidencial de 2000 y 2006 en las siguientes cinco entidades: Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Morelos, y los correspondientes a la elección de gobernadores en las mismas entidades en los mismos años.

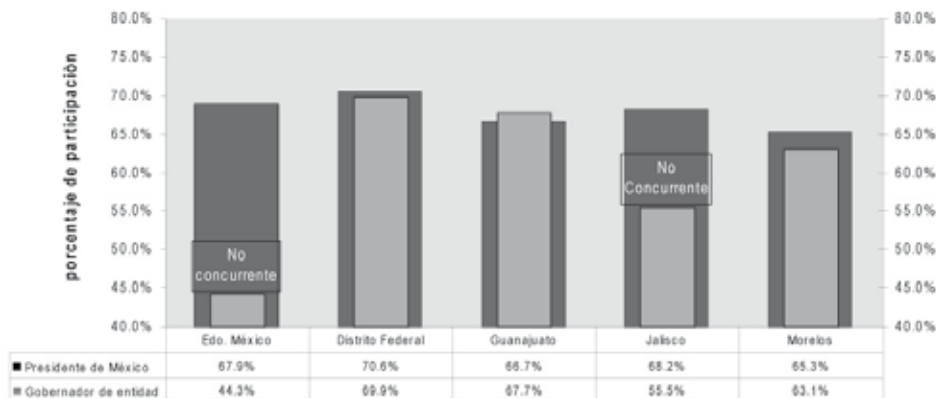
Lo primero que quiero aclarar es que en este ejercicio, para el proceso electoral federal de 2000 no eran concurrentes Jalisco y el Estado de México. Pero, debido a modificaciones legislativas, para 2006 Jalisco ya fue concurrente y únicamente quedó el Estado de México con una fecha diferente para la elección de gobernador.

340

Dicho lo anterior, veamos la gráfica 3 en donde comparamos los niveles de participación en 2000 para la elección de titular del ejecutivo federal y local.

Gráfica 3

Comparativo de los niveles de participación registrados entre las elecciones de Presidente de la República y las de gobernadores en entidades con y sin concurrencia en 2000



Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de las entidades citadas; página del Instituto de Mercadotecnia y Opinión (www.imocorp.com.mx). IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2006, C.D, México, 2006

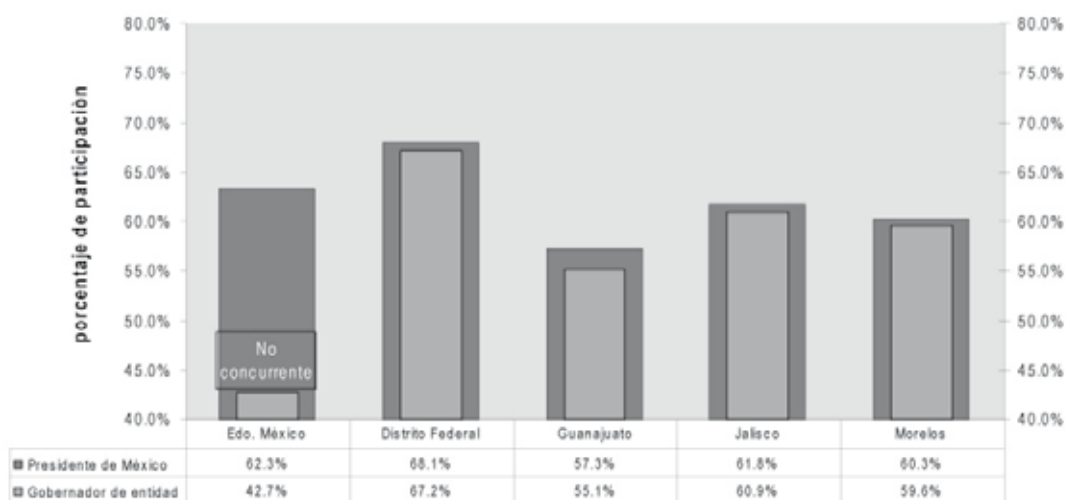
Lo primero que debemos decir de la gráfica anterior es que es evidente que en 2000 la elección presidencial es significativamente más atractiva para los ciudadanos que la de gobernador, especialmente en las entidades donde no son concurrentes los procesos electorales. En efecto, mientras que el promedio de participación para elegir al titular del ejecutivo federal fue de 67.7% en dicho año, el promedio para los titulares de los gobernadores es de 60.1% en estas entidades.

Otro aspecto relevante de la gráfica anterior es que mientras las diferencias en los niveles de votación en las tres entidades con proceso electoral concurrente son marginales, en las dos entidades donde no se dio la concurrencia las diferencias en los niveles de participación son significativas: en un caso de 23% y en otro de casi 13%.

Veamos ahora la gráfica 4 en donde muestro los niveles de participación en 2006 para las mismas cinco entidades.

Gráfica 4

Comparativo de los niveles de participación registrados entre las elecciones de Presidente de la República y las de gobernadores en entidades con y sin concurrencia en 2005-2006



Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de las entidades citadas; página del Instituto de Mercadotecnia y Opinión (www.imocorp.com.mx). IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2006, CD, México, 2006



342

Presentación del prototipo de la urna electrónica utilizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal

De esta gráfica, el primer dato que llama la atención es cómo Jalisco al hacer concurrente la elección de Gobernador con la de Presidente logra un nivel de participación similar entre ambas elecciones; y el Estado de México, en cambio, sigue mostrando una significativa diferencia en dicho nivel.

Es decir, al modificar Jalisco sus leyes electorales locales, provocó que en 2006 la votación subiera cinco puntos porcentuales (5.45), que respecto a sus propios resultados representa un aumento relativo de 10% respecto al proceso electoral anterior.

Por otra parte, el Estado de México que mantuvo la no concurrencia, disminuyó en este proceso electoral los niveles de participación en ambas elecciones: en la votación presidencial disminuyó 5.6% respecto a 2003, y en la de gobernador 1.6% en relación con el mismo año.

Como se sabe, al ser México un país con tradición presidencialista, esta elección se convierte en el centro de la vida política nacional. Medios de comunicación electrónicos e impresos reflejan en primer lugar las notas sobre la contienda por la presidencia de la República. De ahí que lo sucedido en la elección presidencial sea parte del interés cotidiano del ciudadano medio y que, por tanto, esta elección capte, en general, una mayor atención que el resto de las elecciones en todo el país.

Sin embargo, al comparar este tipo de elección con el de las elecciones locales en entidades con comicios concurrentes y sin concurrencia, el comportamiento es similar. Si acaso quisiéramos encontrar una constante

para las cinco entidades de este ejemplo es que la votación disminuyó tanto en las elecciones federales como en las locales en relación con el año 2000.

En síntesis, en nuestros ejemplos no observamos evidencia estadística de que la concurrencia entre las elecciones federales y locales tienda claramente a estimular a los ciudadanos a que acudan a las urnas. Tal vez con la concurrencia se logran otros objetivos, de economía, normatividad, fiscalización, pero no necesariamente una mayor participación ciudadana.

Es claro que será necesario realizar estudios que, con base en series históricas, puedan ser representativos y den solidez a los resultados. Pero, como dice la “nana del banco” eso será otra historia y será para otro foro. Hoy yo sólo puedo decir que a lo mejor la concurrencia electoral ayuda a la logística de las instituciones electorales y que, tal vez, contribuya a disminuir la sensación de que nos la pasamos organizando procesos electorales. Tal vez la participación ciudadana requiera de otros estímulos, de otro tipo de campañas tanto de los partidos como de las instituciones. Ya lo veremos.

Hasta aquí mi segundo comentario.

Mi tercer comentario es sobre **la importancia de la reforma electoral de 2007 para la concurrencia de los procesos electorales**

Antes de poner a su consideración mi tercer comentario es conveniente que precise mi concepto de concurrencia electoral. De acuerdo con María Moliner la palabra *concurrencia* se entiende como “la acción de concurrir o de reunir varios sucesos”ⁱⁱⁱ, lo cual implica simultaneidad. Por tanto, por *concurrencia electoral* entenderemos la simultaneidad en la celebración de los procesos electorales federales y los locales: en año, mes y día. Aquella elección que no cumpla estas tres condiciones, para efectos de esta interpretación lo consideraremos como no concurrente. Estas precisiones son necesarias para la argumentación que enseguida haré sobre las reformas constitucionales al artículo 116 fracción IV inciso a).

La reforma electoral de 2007, que es nuestra primera reforma electoral del siglo XXI, ha sido calificada como un avance hacia la tercera generación de reformas del país en esta materia. En ella, como sabemos, se atendieron diversas asignaturas derivadas fundamentalmente del saldo que dejó la competida elección presidencial de 2006. Para los legisladores que impulsaron la reforma significó “dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación”^{iv}.

De hecho, en la exposición de motivos de esta reforma se observa que el punto neurálgico del debate se centró en las condiciones de la competencia electoral y en la situación que vivió la autoridad electoral federal ante el encono postelectoral

iii Moliner, María, Diccionario del uso del español, Tomo I, Editorial GREDA, España 1998.

iv Iniciativa del Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de legisladores de diversos grupos parlamentarios, con Proyecto de Decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral; Gaceta del Senado, No. 43 año 2007, viernes 31 de agosto, LX Legislatura, 1er. Año de ejercicio, Segundo receso, Comisión Permanente. Véase el sitio de Internet: www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/08/31/1&documento=57.



ocurrido en 2006.

Es por ello que la reforma se proponía como objetivos sustanciales, y lo subrayo, disminuir el gasto en las campañas electorales, impedir la injerencia de actores ajenos a los procesos electorales a través de los medios de comunicación, y fortalecer las facultades de las autoridades electorales a fin de superar las limitaciones que habían enfrentado en su actuación para intervenir y controlar ciertas actividades de los partidos dentro de los procesos electorales.

Al respecto, es interesante observar que si bien se proyectaba a la reforma como la respuesta a un justificado reclamo social de mayor equidad electoral, la instrumentación de esta medida implicó también el planteamiento de un nuevo arreglo político institucional. En efecto, no sólo se revisaba la situación de la autoridad electoral federal, sino que se involucraba a las autoridades electorales de las entidades federativas con el propósito de hacerlos partícipes de la operación de este nuevo modelo.

Esta intencionalidad quedó plasmada en la exposición de motivos del dictamen legislativo que fue presentado en el pleno del Senado de la República el pasado mes de septiembre. Ahí se decía que la reforma se encamina a “mantener la homogeneidad básica de las normas jurídicas aplicables en el sistema electoral mexicano, considerado como un conjunto armónico en sus ámbitos de aplicación y validez”^v. Pese a que esta homogeneidad normativa podría haberse traducido en una economía de normas, la verdad es que, en los hechos, se orientó más hacia una homologación operativa de la organización de los procesos electorales locales. Ello explica las modificaciones efectuadas al artículo 116 del texto constitucional que norma la distribución de los poderes públicos y del sistema electoral al que se deberán apegar todas las entidades del país.

En efecto, anteriormente, en el inciso a) de la fracción IV, se describían las características que tendrían las constituciones y leyes locales en materia electoral, pero no se tocaba el tema de los calendarios electorales. Ahora, con la reforma esta parte del artículo quedó de la siguiente manera:

“a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;”

344

v Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, que contiene Proyecto de Decreto que reforma los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134 y deroga el tercer párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Gaceta del Senado, No. 112 año 2007, miércoles 12 de septiembre, LX Legislatura, 2o. Año de ejercicio, Primer Periodo Ordinario. Véase el sitio de Internet: www.senado.gob.mx/gaceta.php?sesion=2007/09/12/1&documento=39.

Incluso si se revisa la propuesta presentada por el senador Beltrones, llama la atención que no se alteraba el contenido del inciso a) de la fracción IV del artículo 116. De hecho parece que el reordenamiento de los calendarios electorales locales para que coincidan con el mes y día de los comicios federales, es una consecuencia de la intención de agregar un inciso a esta fracción IV para establecer el fundamento jurídico a la posibilidad de que el IFE lleve a cabo la organización de los procesos electorales locales, si las autoridades locales competentes así lo consideran. Es decir, la homologación más que un objetivo en sí mismo parece como una herramienta para facilitar al IFE los trabajos de organización de las elecciones locales.

Para clarificar este punto veamos qué dice a la letra, el inciso d) de la fracción IV del multicitado artículo 116 constitucional:

“d) las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”

Más allá del debate sobre las ventajas o desventajas de que el IFE asuma algunas elecciones locales, y de sus posibles impactos en la existencia y viabilidad de los órganos electorales locales, que es tema para otra ponencia, llama la atención las implicaciones de lo dispuesto en el inciso a) de la fracción IV.

345

En principio podríamos decir que entre los beneficios de la homologación se advierte la posibilidad de reducir la dispersión de los procesos electorales. Recordemos que actualmente sólo en 10 entidades se celebran elecciones el mismo día, mes y año de los comicios federales. El resto difieren desde el día y hasta el año de la elección. Las entidades concurrentes con la elección federal son las siguientes: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

Mención especial merece el caso de Michoacán, que ustedes conocen muy bien. En esta entidad la Constitución local se modificó el 9 de febrero de 2007, unos meses antes que se consumara la reforma constitucional sobre esta materia, y los ajustes legislativos para lograr la concurrencia de las elecciones locales con las federales lo cual impactará en los periodos del próximo gobernador y de los diputados locales. Estas variaciones en los plazos de las elecciones aquí en Michoacán se regularizarán hasta el año 2015, en el que se logrará coincidencia con la elección federal.



Es relevante señalar que la disposición de ajustar el calendario electoral local no obliga a las entidades que celebran sus elecciones en el año del proceso electoral federal ni a las que lo celebran en el mismo día y mes, sin importar si el año difiere. En este supuesto se encuentran 6 estados y Michoacán, que ya comentamos. En la práctica la redacción del artículo constitucional permite que los estados de Chihuahua, Durango, México, Nayarit, Tabasco y Zacatecas, celebren sus elecciones en los plazos que las realizan actualmente.

Por el contrario el agregado al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 de la constitución obliga a que en el mediano plazo 15 entidades ajusten su constitución local específicamente en lo relativo a las fechas para la realización de sus procesos electorales. Estas entidades son las siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Chiapas que, debido a que la elección de su gobernador coincide con el año de las elecciones federales, únicamente tendrá que ajustar lo relativo a elecciones de diputados y ayuntamientos.

En síntesis, al efectuar la adición que citamos sobre la homologación de los calendarios electorales locales en el inciso a) de la citada fracción IV del Artículo 116 constitucional, se toca parcialmente la dualidad originaria del régimen político-electoral que mencionamos al principio de esta ponencia, y que ha sido un elemento congénito del pacto federal de nuestro país. Una reforma de esta magnitud habría implicado una transformación radical y una visión jurídica y política de nuevo cuño. Sin embargo, parece que nos quedamos a la mitad de un nuevo paradigma de nuestro régimen político-electoral. Ciertamente, la reforma constitucional de 2007 tiende a hacer coincidir en el mes y día las elecciones de las entidades que celebran procesos electorales en años distintos al de la elección federal.

346

Al respecto deseo enfatizar lo siguiente. El precepto constitucional al que me he estado refiriendo se orienta, en el mediano y largo plazo, a la compactación de los procesos electorales locales en mes y día, pero se reconoce que habrá elecciones en varios años. Con ello el primer domingo de julio se institucionalizará casi en todo el territorio nacional como el día de las jornadas electorales. En otras palabras, esta fracción tiende a disminuir la dispersión de los meses con procesos electivos.

Como resultado de esta reforma constitucional en los próximos años atestigüaremos que algunos periodos de gobernadores o de ayuntamientos se modificarán y que observaremos los siguientes tres grupos de elecciones:

- Para un primer grupo se realizarían en 2012, junto con las elecciones federales, los comicios de Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. Cabe señalar que, aunque no concurrirían con los comicios federales, en este año también tendrán elecciones los estados de México y Tabasco.

- Un segundo grupo que tendría elecciones en 2013 estará conformado por Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- En un tercer bloque, con comicios a celebrarse en 2014, quedarán incluidos los estados de Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo.

De esta manera, la reforma electoral federal de 2007 no sólo permitirá avanzar en las condiciones de equidad de la competencia y el fortalecimiento y coordinación de las autoridades electorales. Será una reforma que habrá contribuido a establecer un orden político-electoral que propicie un mejor clima para las negociaciones y acuerdos entre poderes y que contribuya a disminuir la saturación de información electoral para los ciudadanos, con los ahorros presupuestales que ello implica. Habrá que esperar para saber si al abatir el índice de dispersión es factible esperar un mayor interés de la ciudadanía en los procesos electorales.

FINAL

347

Nuestro origen federal y las diferentes condiciones para la estabilidad política de cada entidad explican los orígenes de la descentralización electoral y las diferencias en los calendarios electorales. Vivimos en un país democrático por convicción, que se ha constituido como una república federal y representativa, y que se nutre de la diversidad política, económica y cultural. Reformar el marco legal para organizar elecciones concurrentes ha sido todo un logro técnico, de planeación y por supuesto político. Caminamos hacia un país que tendrá procesos electorales cada vez más equitativos, competidos, ordenados y transparentes cada tres años y cada año. El no tener una jornada nacional de elecciones puede ser, en mi opinión, más que una limitante, una fortaleza de nuestro pacto federal. Y si se atiende a la premisa de que los sistemas electorales constituyen una pieza fundamental de la gobernabilidad y el desarrollo político de un país, uno de los avances que podría reportar la reforma de 2007 se traduce en una consolidación del sistema electoral mexicano y en un impulso a la vida democrática.

Gracias por su atención.

vi De los estados que aquí se agrupan como concurrentes con los comicios federales, el único que actualmente celebra elecciones en fecha diferente es Michoacán; es decir, de acuerdo con la reforma a su Constitución Política publicada el 9 de febrero de 2007, será hasta las elecciones de 2015 cuando adquiera ese carácter.

iones



financiamiento a los partidos políticos en el estado de Michoacán*

18 de julio de 2008

Ponente: Dr. Rodolfo Farías Rodríguez**

Moderador: Lic. José Antonio Rodríguez Corona***

Antes que nada quiero agradecerles a todos ustedes su presencia el día de hoy, estamos en épocas vacacionales y se nota que a pesar de eso los aspectos electorales son de interés. También debo de agradecer nuevamente el esfuerzo de las instituciones organizadoras de este Seminario. Hay que recordar que uno de los objetivos más importantes de este seminario es precisamente generar las discusiones con una finalidad de poder contribuir a realizar las adecuaciones al Código Electoral Estatal y que afortunadamente han iniciado en el Congreso de nuestro Estado

348

Les voy a platicar en relación al financiamiento de los Partidos Políticos en Michoacán. Es un tema un tanto difícil de tratar, ya que implica dinero y dadas las reformas que se han estado comentando por todo el país, en términos de financiamiento yo he titulado a esta plática como "La tentación". Más adelante les explicaré el por que. En primer lugar, yo quisiera poner el contexto histórico, en torno a lo que se refiere al financiamiento de los Partidos Políticos en el mundo. Es importante porque así podemos ubicar a nuestro país, y tendremos una idea clara de su avance. En segundo lugar, haremos referencia a lo que está ocurriendo en Michoacán y a lo que recientemente ocurrió en la elección ordinaria la cual terminó formalmente en el mes de mayo. Haremos un comparativo de lo que vivimos en términos de dinero con las reformas que se están dando según las modificaciones que sufrieron la Constitución y el Código Federal en noviembre del año pasado y finalmente llegaré a las conclusiones.

La política y el dinero constituyen un binomio de muy difícil separación y su influencia mutua ha ocupado la atención de muchísimos analistas desde siempre. La relación que mantienen política y dinero no es clara y en demasiadas ocasiones han servido para que la una se base en el otro, y viceversa, con el fin de alcanzar, mantener o incrementar cuotas de poder.

Los vínculos entre política y dinero cobran mayor relevancia en una democracia. En efecto, cualquiera que sea la definición de democracia debería aceptar que la fortuna personal no debe ser un obstáculo para la participación política de los ciudadanos. La democracia es cosa de todos, con independencia de si se es pobre,

* Ponencia presentada en la sesión 8: "Financiamiento a Partidos Políticos en Michoacán", celebrada el viernes 18 de julio de 2008, en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

** Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

*** Vocal de Organización Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

rico, empresario, trabajador o desempleado. La democracia implica que los individuos puedan hacer política al margen del dinero que posean. Por esta razón, el financiamiento de la actividad política que posibilite la participación de todos los ciudadanos es esencial para la práctica democrática, y su teoría debe asumir tal cuestión de un modo prioritario.

En términos generales, el financiamiento político es un tema inacabado. Sin embargo, una cuestión resiste el torbellino de cambio: una vez que se han adoptado, los subsidios públicos ya nunca son suprimidos (Nassmacher y Koole).

La Ley Británica (para la prevención) de Prácticas Corruptas e ilegales de 1883 fue el punto de partida para los sistemas de financiamiento político de Australia y Canadá. Recientemente, esta regulación ha sido objeto de profundos cambios.

Entre las democracias establecidas, Canadá destaca por su muy exitoso esfuerzo para sacudirse del espectro de la corrupción y el escándalo comúnmente asociados por el financiamiento de la política por medio de un régimen de regulación muy efectivo. Los Estados Unidos y Australia han sido menos exitosos. Desde la Ley Electoral de la Mancomunidad de 1902, el financiamiento político ha sido un tema de debate en Australia. No fue sino hasta 1981 que un gobierno laborista en el Estado de Nueva Gales del Sur introdujo el financiamiento público y la obligación de rendir cuentas de los partidos políticos.

Hoy en día el financiamiento político en el Reino Unido y Canadá juegan un papel importante para los partidos políticos. En ambos países las campañas son realizadas predominantemente por los partidos. En los Estados Unidos los candidatos y sus comités individuales dominan las campañas. El financiamiento político está casi completamente concentrado en los candidatos, ya que las actividades partidistas entre las elecciones son



Dr. Rodolfo Farías Rodríguez

sumamente débiles. Para estos países es obvio que las campañas electorales se han vuelto muy costosas.

Citando a Woldenberg (2003), Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados actos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y Francia en 1988.

En México, en 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Estos cambios fueron el fundamento para que en la legislación ordinaria se establecieran una serie de derechos y obligaciones para los partidos políticos, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales que podría considerarse como financiamiento público indirecto (Figueroa-Alvarez, 2006).

350

Sin embargo, fue hasta la reforma legal de 1987 en que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de los votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, lo que se denominó como "costo mínimo de una campaña para diputado".

Con la Reforma de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público (por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas).

Con la Reforma de 1993 se agregó un concepto más, el desarrollo político, que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían antecedentes de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban una curul en la Cámara de Diputados.

Antes de 1993 no se establecían reglas respecto del financiamiento privado ni sobre topes de gastos de campaña, tampoco sobre los mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y, en consecuencia, no se establecían sanciones sobre el particular.

Fue con la Reforma de 1993 cuando se estableció, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos, normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados y de los ayuntamientos. Asimismo, se prohibieron

las aportaciones de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos.

Con la Reforma de 1996 los partidos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la Ley sobre las condiciones de competencia, que incluyó:

- Un financiamiento público predominante frente al privado.
- Las especificaciones de las fuentes legítimas para financiamiento privado y los límites de esas donaciones.
- La exclusión de dinero de determinados orígenes
- Topes a lo que los partidos pueden gastar en campañas.
- Un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a las que se hacen acreedores si violan la Ley.

351

Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación, Todo ese diseño intentó promover y salvaguardar :

1. La equidad en la competencia.
2. La independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico legal o ilegal.
3. La transparencia en las finanzas de la contienda política.

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.



En estos momentos, existe, desafortunadamente, mucha desinformación relacionada con las Reformas que se hicieron al Código Federal, motivado principalmente por la afectación de intereses de las televisoras más poderosas de este país. También, hay que mencionar que la reforma al Código Federal Electoral no es una reforma terminada, como pasa con todas las Reformas. La prueba de fuego se dará en el próximo proceso federal que inicia en el mes de octubre del presente. Es en este proceso cuando se podrá saber sobre la operatividad de los cambios. Por ejemplo, la contratación de medios, las coaliciones, pero sobre todo lo que tiene que ver con el financiamiento y la fiscalización de los recursos utilizados en las precampañas y en las campañas.

La parte central de la Reforma del 2007 tiene que ver con controles para garantizar la equidad de los procesos electorales.

Definitivamente, nuestro país, en ese comparativo histórico, se considera de avanzada. En el caso de Michoacán, con el cual empezaré hacer la comparación, todos sabemos que se anticipó a la reforma federal y que esos cambios ya se aplicaron en el proceso que recién terminó. Por esa razón en Michoacán existen ahora muchas experiencias que ofrecen un valor muy importante en esa adecuación de la ley que se quiere hacer, considerando los cambios obligados producto de las reformas que se hicieron a la Constitución y al COFIPE.

352

En seguida me voy a permitir comentarles en relación al impacto que pueden tener las reformas en cuestiones de financiamiento, en relación a los montos de los recursos que se destinan a los Partidos Políticos. En esa primera tabla simplemente para ubicarnos todos juntos en cuanto a las modalidades en las cuales se ha dividido el apoyo al financiamiento de los Partidos Políticos básicamente que tiene que ver con actividades ordinarias con aquellas que se utilizan para la obtención del voto, y las denominadas como actividades específicas (tabla 1).

Tabla 1.
MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS

ACTIVIDADES ORDINARIAS: Se calcula cada año para ser distribuido entre los partidos políticos.

OBTENCIÓN DEL VOTO: Se otorga adicionalmente en el año de la elección, para gastos de campaña.

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS: Destinada para educación, capacitación, investigación y tareas editoriales.

En cuanto a Michoacán, para calcular las actividades ordinarias se aplicó una fórmula que tiene que ver con el número de ciudadanos inscritos en el padrón multiplicado por el 20% del salario mínimo vigente (tabla 2). Lo que resulta se reparte en un 30% que va distribuido de manera equitativa con todos los partidos con registro y un 70% es proporcional al número de votos que se haya obtenido en la elección específicamente de diputados de mayoría relativa, pongan atención en ese 20%.

Tabla 2.
FÓRMULA PARA CALCULAR EL MONTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS

No. de ciudadanos escritos en el padrón (x) 20% del salario mínimo.	
30%	Partes iguales a los partido
70%	Según el porcentaje de votos obtenidos en la última elección ordinaria de diputados de MR.
En 2007 \$ 29, 778, 933.18	





En el año electoral se da una cantidad equivalente a lo del gasto ordinario, eso también es muy fácil de entender y entonces para actividades específicas nos marca que no se debe de rebasar el 10% de lo que se otorgó para actividades ordinarias (Tabla 3). Más adelante vamos a poner algunas cantidades para que ustedes también lo involucren en su análisis.

**Tabla 3.
DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO**

<p>AÑO ELECTORAL Monto adicional equivalente al de actividades ordinarias.</p> <p>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS No podrá exceder del 10% del monto asignado para actividades ordinarias.</p> <p>APORTACIONES DE LOS SIMPATIZANTES En Michoacán las aportaciones tendrán un límite anual equivalente al 5% de actividades ordinarias. Con la reforma, no deberá exceder del 10% del tope de gasto de campaña.</p>

354

Las aportaciones de simpatizantes, que también se señala en la tabla 3, no debe exceder del 10%. Michoacán aplica menos, en ese sentido estaríamos nosotros hablando que nos encontramos en la norma, que quizá no sea necesario cambiar. Aquí empieza la cuestión comparativa con la fórmula que ahora se está aplicando producto de esa reforma federal. Vean ustedes, a nivel federal, que para calcular lo que se refiere al gasto ordinario se contempla obviamente también el número total de ciudadanos inscritos en el padrón por el 65% del salario mínimo vigente esto para el Distrito Federal (Tabla 4). En Michoacán aplicamos un 20%.

**Tabla 4.
REFORMAS EN LA FÓRMULA PARA DETERMINAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
A NIVEL FEDERAL**

<ul style="list-style-type: none"> • No. total de ciudadanos inscritos en el padrón (x) 65% del salario mínimo diario del D.F. El 70% considerando la votación emitida para diputados de MR. 30% se distribuirá en forma igualitaria (Constitución Federal, artículo 41, COFIPE art. 78.1, A, I Y II) • Cada partido deberá destinar por lo menos el 2% para actividades específicas. • El 2 % de su financiamiento ordinario deberán destinarlo para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. (Constitución, artículo 41 COFIPE, artículo 78.1, a), IV Y V, C)

Hay un aspecto importante, ahora la ley obliga a nivel federal que al menos el 2% de su financiamiento ordinario debe destinarse a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres. Por primera vez, se tiene un monto estrictamente enfocado a fortalecer la participación de las mujeres en la política. Sería desde mi punto de vista una recomendación para que se adaptara o adoptara aquí en la Ley Electoral de Michoacán.

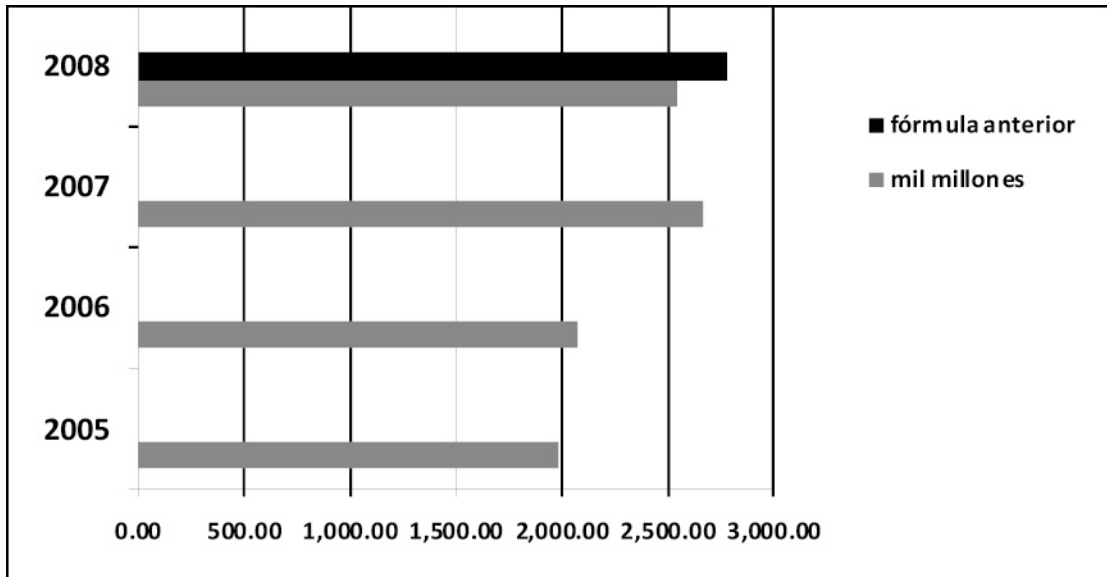
Tabla 5.
GASTOS DE CAMPAÑA PARA ELECCIÓN FEDERAL

- Cada partido recibirá un monto equivalente al 50% del financiamiento de actividades ordinarias en año de elección presidencial.
- 30% cuando sólo se renueve la cámara de diputados. Constitución, artículo 41, base II, inciso C)

Un cambio con lo que ocurre en Michoacán, es que de este gasto ordinario cuando sea el proceso de elección presidencial se les va a otorgar el 50% del monto (Tabla 5). Aparentemente, se ve que hay una disminución. En cuanto a diputados se otorgará únicamente el 30% del gasto ordinario. Adicionalmente, esta gráfica que les presento es también para hacer un comparativo en la dinámica que se ha seguido en los últimos años en nuestro país (Figura 1). Tomando como ejemplo el gasto ordinario, ustedes pueden ver que a partir del 2005, efectivamente se estaba llegando a situaciones de un incremento significativo de gasto que se otorgaba para los procesos electorales. De haberse mantenido esa tendencia para gastos ordinarios se hubieran tenido que derogar 2,776 millones. Aquí con la nueva fórmula simplemente se va a tener una disminución en esa gráfica, aparentemente hay un ahorro y eso va de acuerdo a la filosofía que se ha seguido en la reforma de tratar de llevar a una disminución en cuanto a los costos de la política en nuestro país.

355

Figura 1.
DINÁMICA DEL FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS A NIVEL FEDERAL



356

Ahora vamos hacer un comparativo y aquí viene la que llamé la tentación, porque si nosotros analizamos estas dos columnas de la gráfica, corresponden a lo que se otorgó en un aproximado a dos partidos aquí en el Estado de Michoacán aplicando el 20% del salario mínimo salen esas cantidades que diversan alrededor de los 7 millones, si aplicamos la fórmula del 65% estos apoyos se elevarían aproximadamente tres veces esa es la tentación, la ley o la Constitución no obligan a que aquí se establezca de esa manera, sin embargo también no lo prohíbe, no lo limita entonces queda a las instancias correspondientes realizar o dar ese paso o no darlo quedamos igual.

COMPARATIVO

PARTIDO	MICHOACÁN 20% DE S.M	REFORMA FEDERAL 65% DEL S.M DEL D.F
A	70% \$ 6,182 524.166	70% \$ 20, 093 203.53
	30% \$1,305 337.91	30% \$ 4, 242 348.2121
	TOTAL \$ 7, 487,862.08	TOTAL \$ 24, 335551.7411
B	70% \$5, 695 350.30	70% \$ 18, 509 884.725
	30% \$1,305 337.91	30% \$ 4, 242 348.214
	TOTAL \$7, 000. 68821	TOTAL \$ 18, 514 127 073.2

Para finalizar simplemente y haciendo la comparación, les voy a leer las conclusiones que también de manera respetuosa dejo aquí en este distinguido auditorio para la reflexión.

1. ¿Se usará la nueva fórmula en los estados o se mantendrá como hasta ahora?
2. No hay obligación constitucional de adoptarla, pues la reforma se refiere a partidos “nacionales” que en las elecciones locales tienen permitido participar.
3. Si se copia la nueva disposición, el financiamiento local subirá de manera sustancial varias veces, y esto será, sin duda, una tentación.
4. Si no se copia, el desafío es encontrar una fórmula para que los presupuestos estatales puedan atender bien la disposición constitucional que pide financiamiento de manera equitativa (Art. 116 incisos g y h).
6. En términos generales, el problema que está detrás es la equidad del gasto en elecciones con relación a otras actividades del Estado (salud, educación, seguridad). Aquí aparece la cuestión del tamaño de los órganos electorales locales, pues es proporcional al costo, y si éste se eleva con una fórmula excesiva, los órganos locales estarán ante el problema de considerar también a los partidos estatales, lo cual va a complicar el logro de equidad (Bazdresch, 2007).

357

Con esto concluyo, les agradezco sinceramente la atención prestada.

Muchas gracias.





contratación de medios de comunicación en Michoacán y su necesaria reforma*

8 de agosto de 2008

Ponente: Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez**

Moderador: Lic. Ramón Hernández Reyes***

Buenas tardes a todos, agradezco de antemano la amabilidad de su presencia y como integrante del Instituto Electoral de Michoacán, reconocemos la coadyuvancia que han tenido con nosotros instancia electorales hermanas e instituciones académicas de gran prestigio en Morelia, gracias a la colaboración que nos han brindado, hemos obtenido un gran alcance en el desarrollo de este Seminario.

358

Sin duda alguna, uno de los aspectos de la reforma electoral federal 2007-2008 más controvertido es lo relativo al acceso de los partidos políticos a medios de comunicación, lo cual trae como consecuencia una serie de reformas que impactan en las entidades Federativas, como es el caso de Michoacán.

La reflexión sería ¿Por qué normar en materia de Contratación de Medios de comunicación?, anteriormente en el desarrollo de un Proceso Electoral en el Estado de Michoacán, los partidos políticos en la entrega de sus informes de los gastos de campañas, daban a conocer a la autoridad administrativa electoral el detalle del gasto asignado para el desarrollo de sus campañas y era hasta ese momento en el cual se detectaban situaciones que en algunos casos daban origen a sanciones para partidos políticos.

Por lo anterior, en Michoacán con la intención de cumplir con los principios de equidad y transparencia, surgió la necesidad de establecer un orden legal que regulara desde el origen e inicio de las contrataciones de medios de comunicación, y también para que el Órgano Electoral como autoridad administrativa diera seguimiento puntual a todo el procedimiento de contratación, es importante destacar que el Estado de Michoacán en relación con este aspecto se adelantó a la reforma electoral federal, ya que fuimos pioneros en la implementación de estas normas, por lo que profundizaré en el primer y último ejercicio, realizado en Michoacán en el Proceso Ordinario 2007, ya que derivado de la reforma citada será en los próximos procesos electorales locales atribución y tarea del Instituto Federal Electoral, por lo que es claro realizar la adecuación a la legislación estatal.

* Ponencia presentada en la sesión 9 celebrada el viernes 8 de agosto de 2008, en la Universidad Latina de América.

** Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

*** Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán.

Respecto la contratación de medios en Michoacán durante el Proceso Electoral 2007, se establecieron inicialmente las siguientes reglas generales:

- La contratación se realizó única y exclusivamente a través del Instituto Electoral de Michoacán;
- La prohibición de contratar a favor o en contra de algún partido político o por terceros, para este efecto la Junta Estatal Ejecutiva puso a disposición de los partidos el catálogo de horarios y tarifas de publicidad;
- Ningún partido o coalición podía erogar más del 65% en topes de gastos de campaña de prensa, radio y TV;



Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez

Es importante destacar algunos de los artículos que impactan en la materia de contratación de medios establecidos en el Código Electoral del Estado de Michoacán y son: 37-G segundo párrafo, 38 fracción III, 39, 40, 41, 42, 43 y 49 bis último párrafo.

La intención de la presente ponencia es destacar las reglas de operación respecto a la contratación de medios de comunicación en el Proceso Electoral Ordinario 2007 en el Estado de Michoacán.

Para cumplir con estas disposiciones, el Consejo General del IEM y los distintos órganos que lo componen tuvieron que efectuar las siguientes acciones:



1. Establecer y aprobar en Sesión de Consejo General un Acuerdo en el cual se establecieron las Bases de Contratación de Tiempos y Espacios para difundir Propaganda Electoral de Partidos Políticos y Coaliciones, en Radio, Televisión, Medios Impresos y Electrónicos en el Proceso Electoral Ordinario del año 2007 en Michoacán, aprobado en Sesión Extraordinaria del 18 de mayo.
2. La Junta Estatal Ejecutiva integró y conformó el Catálogo de Medios, el cual contenía los costos y el detalle de los tiempos de los medios de comunicación que estarían recibiendo el pautaado.
3. El Consejo General aprobó los Criterios Generales Aplicables al Monitoreo de Medios de Comunicación durante el proceso electoral 2007, aprobados en Sesión Ordinaria del 10 de julio.

Respecto a las bases de contratación de tiempos y espacios establecidos, en el *“Acuerdo sobre las Bases de contratación de tiempos y espacios para difundir propaganda electoral de partidos políticos y coaliciones, en radio, televisión y medios impresos y electrónicos”*, se señaló lo siguiente:

360

- Para la difusión durante las precampañas los partidos políticos únicamente podían hacer uso de medios impresos.
- Los candidatos sólo podían hacer uso de los espacios que les fueron asignados.
- El pago de las contrataciones serían hechas por los partidos políticos o coaliciones, sin responsabilidad para el IEM.
- El contenido de la propaganda sería responsabilidad de los partidos políticos y coaliciones contratantes, ya que no existe disposición legal que permite o le de la atribución al Instituto para poder revisar los contenidos de estos spots o de los mensajes que se iban a transmitir, por lo que tenían que pasarse directamente, sin una revisión previa.

CONTRATACION DE MEDIOS DE COMUNICACION
EN MICHOACÁN Y LA NECESIDAD DE SU
REFORMA.

Lic. María de Lourdes Becerra Pérez

PERSPECTIVA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Por otra parte el procedimiento de contratación que se hizo fue el siguiente:

- a) Los partidos políticos y coaliciones presentaron a la Junta Estatal, el escrito que contenía la intención de contratar con estaciones, canales y medios impresos en el Estado que fueron de su interés.
- b) Durante los tres días posteriores a la recepción de los escritos de intención de contratación, la Junta Estatal Ejecutiva acordó la asignación de los canales, estaciones, tiempos y espacios, de acuerdo con la solicitud de cada uno.

Tratándose de medios impresos, al momento de la contratación se buscó que los espacios fueran similares, cuando los partidos políticos solicitaron la publicación de propaganda para una misma fecha.

- c) El Vocal de Administración y Prerrogativas y/o los Secretarios de los Consejos Distritales o Municipales, suscribieron, junto con los representantes autorizados de los partidos políticos o coaliciones en cada uno de los órganos desconcentrados, los contratos respectivos, el costo fue acorde a las tarifas contenidas en el catálogo.

En estas bases de contratación de tiempos y espacios, existieron condiciones de equidad en las contrataciones; teniendo como base el principio de "a iguales condiciones de contratación, igual precio", esto con la intención de fomentar la equidad e igualdad para que los partidos políticos pudieran tener acceso a los medios de comunicación bajo los mismos costos que se habían entregado en los catálogos correspondientes; no fueron permitidas bonificaciones, condonaciones o donativos en publicidad para difusión de campañas y precampañas.

Los pautados eran el documento en el cual se contenía a detalle la estación y el tiempo que duraría cada uno de los spots que se tenían que transmitir.



Para esta actividad se recibieron aproximadamente 250 oficios de solicitudes de partidos políticos, se procesaron cerca de 800 documentos para autorizar las pautas y se hicieron más de 3500 envíos de pautas a diversos medios de comunicación, cabe resaltar que efectivamente estos números nos dan la magnitud en una elección estatal, podríamos imaginarnos cuanta información podía estar manejando el IFE al establecer todos estos procedimientos y darle el seguimientos en las entidades federativas, en procesos federales, en procesos locales, más allá donde existen elecciones concurrentes, en un momento dado esta actividad se conjunta tanto estatal como federal a las Juntas Distritales y Juntas Locales del IFE, realmente si podemos proyectar que es un trabajo titánico el que se tendrá que realizar.

Catálogo de Horarios y Tarifas:

Para la conformación del catálogo de horarios y tarifas de publicidad en medios impresos, estaciones de radio y televisión que operan en la entidad actualmente, se hicieron girar:

362

Acción	Número
• oficios	183
• Medios que recibieron el oficio.	166
• Medios que respondieron el oficio.	137
• Medios que no respondieron el oficio, pero firmaron de acuse de recibo.	29
• Medios que no respondieron al llamado en cinco ocasiones.	17

Es importante destacar que en lo correspondiente a los medios electrónicos de radio y televisión, se notificó a quienes contaban con su concesión legalmente constituida, mismos que están registrados y avalados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para trabajar regularmente en esta situación.

El catálogo estuvo dividido en 5 apartados: periódicos, revistas, agencias informativas, canales de TV y radiodifusoras.

Monitoreo:

Efectivamente la tarea de monitoreo, fue una de las actividades importantes que se trabajó anticipadamente su planeación, tiempos y sobre todo una de las actividades novedosas en un proceso electoral, quienes estuvimos participando en procesos anteriores, nos dimos cuenta que con la reforma electoral estatal de febrero de 2007, hubo modificaciones respecto a procedimientos y logística, que eran más complicados respecto a los implementados en anteriores procesos electorales, se agregaban actividades nuevas, y una de ellas fue el monitoreo, cuando se aprobó el Acuerdo del Monitoreo, había muchas interrogantes por lo que se tenía que establecer realmente cuáles iban a ser los lineamientos y las reglas para el funcionamiento del monitoreo; primeramente se quería saber quiénes eran los sujetos de análisis del monitoreo (Partidos Políticos, Coaliciones y los candidatos con registro ante el Instituto Electoral de Michoacán), por lo anterior se tomaron como válidas para el seguimiento al monitoreo todas aquellas informaciones vertidas por los candidatos, dirigentes, funcionarios y militantes partidistas que emitieron declaraciones de tal carácter.

También otra de las interrogantes para el monitoreo era conocer los límites de inclusión de la información y su clasificación, ya que la gran cantidad de información que se estaría manejando debía ser perfectamente acotada; La información editorial vertida en las columnas políticas, artículos editoriales y/o comentarios así como los diversos géneros periodísticos mediante los cuales se puede manejar la información, como son la entrevista, el reportaje, la crónica, el análisis y el ensayo.

363

Respecto al rubro en prensa, fue importante señalar que se contabilizaron las fotografías y las caricaturas relativas a las notas publicadas ¿cuáles fueron los criterios que se adoptaron para estos efectos? Principalmente el referente a las notas contabilizadas tenía que tener una acción directa fuera en perjuicio o beneficio, sobre algún Partido Político, coalición o candidato alguno.

Es importante definir qué notas no fueron tomadas en cuenta en dicho monitoreo y eran aquellas que referían noticias generadas por funcionarios públicos municipales, estatales o federales de cualquier Partido Político a menos que el actor directo omitiera una declaración o realizara una acción con la intención de influir en el proceso electoral.

En el Acuerdo de monitoreo se definió a la publicidad mixta, como aquella en donde concurrieran dos o más candidatos, contando el tiempo de exposición de video o en su defecto sólo en audio, sin que alguno de los candidatos presentara una exposición mayor al 70%.

Para aquellos casos de propaganda en donde existían notorias descalificaciones de un Partido Político hacia otro, los criterios establecidos fueron dos, el primero para el Partido Político que patrocinaba el spot o la propaganda referida, y el segundo sobre la base de la candidatura a la que se estaba descalificando, un ejemplo de lo anterior era: si un Partido Político descalificaba a un candidato, el spot se cuantificaba

iones

al Partido Político que estaba descalificando a ese candidato.

La contabilización de propaganda también se efectuaba en aquellos casos en que no se describía, señalaba o presentaba tanto el nombre del candidato, como al Partido Político que pertenecía, sólo se establecían los elementos descriptivos que hacían alusión a algún evento o personaje que se presentaría a futuro; un ejemplo de esto, "Muy pronto Michoacán tendrá un mejor futuro, espéralo", muchos de los Partidos Políticos al inicio recurrieron a este tipo de spots únicamente como preventivos y una vez que la campaña oficial comenzó se distinguieron elementos descriptivos como logotipos o slogans que permitían ligar una campaña con la preventiva, para posteriormente establecer a que candidato debía contabilizarse estos spots.

Dentro del mismo monitoreo, se tuvieron que establecer criterios tanto para la prensa escrita como los medios de comunicación electrónicos; en cuanto a la prensa escrita, los variables de análisis fueron el número de notas, el número de planas y se tomó en cuenta el formato del periódico, ya que este podía ser de distintas formas; las variables de análisis respecto a los medios de comunicación electrónicos eran de acuerdo a las horas, los minutos, los segundos y el número de notas transmitidas.

La empresa que llevó a cabo el monitoreo fue Orbit Media cuyo objetivo fue informar al Consejo General de manera rápida y oportuna los resultados de spots transmitidos en los medios de comunicación por parte de los Partidos Políticos. Se dio cobertura al 100% de los medios de comunicación integrados en el catálogo de medios y se monitoreó los noticieros, programas especiales, comerciales, spots, espacios editoriales y de opinión en radio, televisión, y prensa escrita.

Los medios de comunicación que estuvieron contemplados dentro del monitoreo, fueron: 49 estaciones de radio, distribuidos en 15 plazas del Estado y en donde había un mayor número de frecuencias era en la ciudad de Morelia y en la ciudad de Uruapan, 25 periódicos, 15 canales de televisión en los cuales había 5 plazas del Estado, 4 síntesis informativas y 41 revistas de circulación diferida, ya que algunas de estas revistas eran semanales, quincenales o mensuales.

Este fue el trabajo realizado por el Instituto Electoral de Michoacán a través de la empresa Orbit para efectuar el monitoreo de medios y tener toda la información requerida respecto a la difusión de las campañas y es analizada con posterioridad en el momento en que los Partidos Políticos entregan sus informes al área de fiscalización y se verifica que los gastos que se hicieron en las campañas electorales coincida con las contrataciones realizadas a través del IEM.

Respecto a la reforma electoral federal, los artículos modificados en nuestra Carta Magna y que están relacionados con la contratación de medios de comunicación, fueron el artículo 41 Constitucional apartado B, y el artículo 116 Constitucional, en ellos obviamente se está dando el origen y el inicio de todas aquellas modificaciones al COFIPE.

Finalmente, voy dar a conocer un panorama nacional a través de información que fue recopilada del 20 de junio al 15 de julio, en el cual se hizo un sondeo para saber cómo va el avance de la actualización respecto a las legislaciones electorales locales y sus adecuaciones con las normas electorales federales; y vemos que los Estados que modificaron su Constitución Electoral así como su legislación secundaria en materia electoral únicamente han sido cuatro entidades: Querétaro, San Luis Potosí, Guerrero y Sonora; son las entidades que han concluido en esta etapa y que fueron los primeros en hacer las modificaciones correspondientes, quienes únicamente han modificado su Constitución estatal han sido Jalisco y Guanajuato; y las demás entidades federativas están inmersas en el trabajo de la investigación, ejercicio y de experiencias de otros procesos electorales de las demás entidades federativas para poder determinar cómo quedarán las legislaciones y como pueden darse ustedes cuenta, la mayoría de los Estados apenas están trabajando como es el Estado de Michoacán para estos efectos.

Michoacán se adelantó y ejecutó en un proceso electoral ordinario y de alguna manera las reformas que se vayan hacer respecto a este tipo de rubros, obviamente van a ser que esta actividad pasará a ser de la autoridad electoral federal; nosotros sabemos perfectamente lo que en su momento el Instituto Federal Electoral se estará enfrentando. Por lo tanto es necesario mejorar reglas del Código Electoral del Estado de Michoacán, respecto a la Contratación de medios, y adecuarla conforme al mandato constitucional, por lo tanto es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

365

- Establecer que los partidos políticos únicamente tengan acceso a la radio y la televisión en la forma y términos previstos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el COFIPE.
- Contemplar que los medios de comunicación abarcan más aspectos que radio y televisión, por ejemplo prensa escrita e internet, y más aún que en Michoacán se llevo acabo el monitoreo en la prensa escrita, se debe continuar regulando estos aspectos.
- Prever los mecanismos mediante los cuales el Instituto Electoral de Michoacán informará al Instituto Federal Electoral sobre las violaciones a la norma en materia de Contracción de medios y se actué conforme a lo previsto en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Regular la forma de distribución de tiempo en Radio y Televisión en caso de exista convenio de coalición.

Por mi parte sería todo, lo que les he comentado fue la aplicación de estas normas respecto a la contratación, las cuales fueron muy novedosas para el Instituto Electoral de Michoacán y en todo momento se cuidó el cumplimiento de las disposiciones legales y de los Acuerdos que fueron aprobados por el Consejo General.

iones



perspectiva de los medios de comunicación para las elecciones federales*

8 de agosto de 2008

Ponente: L.E. Carlos González Martínez**

Moderador: Lic. Ramón Hernández Reyes***

Gracias por la invitación y por la presentación del señor Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán, mi queridísimo amigo Ramón Hernández Reyes, es un honor estar aquí, ya lo he estado del otro lado, escuchando a magistrales conferencias y lo es ahora más porque me han distinguido siendo compañía de la Consejera Lourdes Becerra lo cual es todavía más motivo de orgullo y satisfacción, muchas gracias por la invitación.

366

El tema que se me ha pedido desarrollar es el relativo a la perspectiva de los medios de comunicación en las elecciones federales a él, desde luego, intentaré abocarme; quiero señalar solamente al menos el título me generó de entrada esa pequeña primera confusión de que no estoy yo aquí para hablar ante ustedes en nombre de los medios de comunicación desde luego, sino para hacer una valoración respecto del papel que ellos están llamados a jugar en los procesos electorales federales en nuestro país en términos generales después de la reforma constitucional y legal de finales del año pasado y principios de éste, y particularmente algo que me gustaría compartir con ustedes que son algunas consideraciones respecto de los desafíos que implica en materia de acceso a medios de comunicación y al papel de los medios de comunicación por tanto en los procesos electorales, la reforma electoral a la que ustedes han dedicado ya un valioso tramo de este Seminario.

* Versión estenográfica de la ponencia presentada en la sesión 9, celebrada en la Universidad Latina de América.

** Consultor externo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

*** Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán.

Lo quiero hacer además con la intención deliberada, una, que es la más importante de todas, el compartir con ustedes que son colegas y expertos en la materia algunas aficciones en mi carácter de analista y estudioso de estos temas para saber su opinión sobre estas aficciones; y segunda, porque sé que es su propósito deliberado, muy útil, oportuno por cierto, plausible de este Seminario, el de hacer propuestas que sean consideradas, esperemos que así sea por los legisladores de nuestro Estado a la hora de realizar reformas legales y eventualmente constitucionales que se necesiten precisamente derivado de las implicaciones de la reforma electoral que ustedes están estudiando, así que voy hacer una sola mención, espero que valga la pena, respecto de cómo deberíamos acercarnos a este tema de acceso a los medios de comunicación en la reforma electoral estatal en Michoacán, que afortunadamente han iniciado los trabajos de análisis y ponderación un año antes de que venza el

plazo de concluir esta reforma legal en una Mesa que el Congreso del Estado instaló con ese propósito, quiero yo suponer justamente de hacer las cosas bien con tiempo, meditada, estudiada, dialogada, concertada y eficientemente un año antes no al término del plazo como en otras ocasiones se ha dado.

Tengo una sola idea que conversar con ustedes, estando en una universidad diría una sola hipótesis que someter a la consideración académica y experta de todos ustedes. En materia de acceso a los medios de comunicación, la reforma constitucional y legal federal que están estudiando es o tiene una buena intención, pero es una mala idea ¿Porqué? Pienso en primer lugar, que toda la reforma vista en su complejidad y en sus claroscuros tiene un saldo positivo, tiene más cosas buenas que malas, para decirlo claramente, y también en términos de acceso a los medios como lo voy a comentar ahora, pero tiene un pequeño problema, esta reforma en materia de acceso a los medios de comunicación es, perdón que lo diga así al borde del escándalo: inoperante, inaplicable en sus términos, es imposible a menos que lo que queramos es tronar al sistema electoral institucional mexicano, tendríamos que pensar que lo que está en la ley es un propósito, una intención, es un deber ser que debiese, por tanto, guiar las conductas de los actores. Pero como voy a tratar de explicar es la única idea que tengo, pocas por cierto, pero esta es la única idea que tengo al respecto que quiero compartir con ustedes, es una muy buena intención pero una muy mala idea, porque es inoperante, por razones que voy a desarrollar técnicas, financieras y políticas.

367

Ahora, a mi juicio es inoperante, ya lo diré, pero y ¿Si no lo fuera? ¿Si finalmente alguien quién sabe cómo, (alguien el IFE) la hiciera posible? Entonces ya no sería inoperante sería indeseable, ¿Porqué? En primer lugar, porque la Constitución en nuestro país ve al IFE como un órgano autónomo del Estado mexicano y le impone como sus fines constitucionales el velar por la actuación de la vida democrática y si el IFE fuera capaz de todo esto tendría que constituirse en una institución absolutamente autoritaria, ¿Porqué? No les voy a repetir lo que ustedes ya saben, lo han visto con expertos mucho más calificados que yo, esta reforma dice que debe haber alguien que vea todo, en todos lados, todo el tiempo y que castigue ejemplarmente en el momento en que a alguien se le ocurra empezar a hacer alguna barbaridad, entonces, sería legislar en materia electoral como un "big brother" que tendría que ser capaz de ser totalizante y tener, ya no Vocales –como por aquí muchos nos distinguen–, o ya no sólo Vocales sino, perdón que caricaturice pero quiero ser claro, casi una policía electoral. Vamos a verlo y ustedes ya lo han visto, no les voy a explicar nada que no conozcan.

Entonces, tendría que ser una institución superpoderosa y además no solamente para actuar sobre los aspectos cuantitativos de la norma, sino sobre los cualitativos, el IFE va a tener ahora que decir -díganme ustedes, el cómo, es el pequeño detalle que se nos anda queriendo olvidar- cuándo un candidato a diputado de uno de los 300 distritos, de uno de los 6 o 7 partidos que van a participar, pero le dice a otro de los 300 distritos de alguno de los 6 partidos, alguna cosa que lo ofenda, denigra a él, a su persona o a su institución; va a tener que valorar, no solamente los tiempos el

iones



30 y el 70%, los 48 minutos divididos en veinte segundos y un minuto por cada hora, todo eso que es un barbaridad, no me imagino a los funcionarios del IFE atocinados con tanto recuadro; pero va a tener que calificar el contenido, eso ahora sí en estos tiempos olímpicos podemos decirlo con claridad aquí y en China se llama "censor", si quisiéramos que el IFE hiciera todo lo que ahora la ley le dice, tendría que ser una institución totalitaria no democrática, o sea indeseable; pero lo bueno o lo malo, véanlo ustedes como quieran, es que como voy a decirlo ahora, no puede hacerlo aunque quiera y sería una irresponsabilidad de nuestra parte exigirle al IFE, porque ustedes son abogados yo no, nadie está obligado a lo imposible y sería una irresponsabilidad a menos que queramos generar una crisis en las instituciones, creo que no es el ánimo - al menos los que nos reunimos en las tardes de los viernes y sábados a discutir estos asuntos-, sería una crisis institucional si le exigiéramos al IFE que diera cuenta de todo lo que la ley hoy le pide.

368

Pero decía hay cosas buenas, pues sí, este nuevo marco corta un traslado multimillonario de recursos del erario público a las arcas de empresas privadas; tres mil millones de pesos en la elección del 2006 y por ahí en la del 2003, que iban de los recursos públicos presupuestales, a los que abonamos todos nosotros, a los activos, básicamente dos televisoras TELEVISIÓN y TV-Azteca en nuestro país, porque ahora ya no se va a contratar como antes, ya lo saben ustedes. Corta esos 3 mil millones de pesos, esa es una buena idea en este país por supuesto, pero no corta, por cierto, el recurso que está a disposición de los partidos políticos, claro eso no lo puede normar en el capítulo de acceso a los medios lo debería normar en el tema del financiamiento y de su cálculo, pero en todo caso aún portando ese trasbase de 3 mil millones de pesos no rompe la influencia de los medios sino puede pervertirla, que eso es a lo que voy a referirme al término de la conversación, porque les decía que no puedo hablar en nombre de los medios, pero cuando me enteré bien de cuál era el tema que tenía que exponer, hablé con varios de sus propietarios y representantes, tengo que reservarme la fuente, pero me compartieron sus impresiones que me parecen un poco preocupantes y que en síntesis señala esos tres mil millones de pesos que antes recibían ya no los van a recibir en contratos, quizá no lo reciban todos, pero esperan recibirlos a través de otros mecanismos que no serán contrataciones formales, oficiales, fiscalizables, detectables, sancionables, castigables por la autoridad, sino serán otras maneras, por ejemplo, vender alguna entrevista, una mención, hasta una frase en una telenovela. Eso quiero plantearlo solamente para recuperarlo al final, es un efecto perverso posible, en el mundo real, si queremos quedarnos en el mundo metafísico de la legislación, ahí no existe, pero si queremos ver el mundo real sobre el que se supone debe aplicar esta legislación ahí sí existe.

Ataque a la guerra sucia, ya lo sabemos, por llevar a la Constitución lo que antes estaba en el Código, pero a mí me parece que en algunos aspectos coarta la libertad de expresión; hay un debate constitucional muy complejo en la materia, los constitucionalistas no se ponen de acuerdo menos yo que ni siquiera soy abogado, pero a mí me parece que nos coarta e incluso a los ciudadanos, la posibilidad de verse confrontando, abierta, decente, moderadamente atemperadamente, pero diciéndose sus cosas los candidatos, además ese es el mundo real en el mundo; las

campañas negativas que llegan a la ofensa que tipifica en los Códigos Penal y en otras materias no en las electorales son reprobables desde luego, pero las campañas que nos permiten contrastar opciones, que se supone que para eso las hacen, me parecen en algunos puntos hasta necesarias, y ahora el IFE dice que digan todo lo que quieran menos referirse mal al contendiente, me parece que es una manera de coartar las posibilidades de que los ciudadanos confronten sana y libremente las distintas expresiones.

Impide el uso de los recursos públicos en la promoción política de candidatos que mucho más claramente e incluso diría yo en el auxilio de las campañas, no solamente con prohibiciones a los candidatos de los partidos, sino incluso para los gobernantes; ya se nos acabaron los rostros de los gobernantes en los espectaculares, en los spots, sus voces, sus nombres y se tendrán que acabar en lo sucesivo, si alguien puede más adelante impedirlo con éxito. En cambio satura, me parece –estoy omitiendo detalles porque sé que ustedes lo conocen ya– a los medios de comunicación con mensajes en las campañas 48 minutos diarios por cada radiodifusora, por cada televisora en todo el país, un minuto por partido cada hora – por favor, no sé su opinión-, a mí si se me hace que nos van a empezar a cansar un poquito, y desde la perspectiva de los medios de comunicación creo que estamos optando por un modelo intervencionista inapropiado que afecta, altera, atenta contra la libre administración de un negocio, que finalmente lo es, como una televisora, que le impone calidades técnicas y mensajes en momentos en los que, quizá su propia administración no lo desearía; y ya sabemos, se enfoca a la radio y televisión en algunas menciones a los medios electrónicos en general, pero omite expresamente a los medios escritos, aunque podríamos pensar que los incluye cuando habla por ejemplo de las prohibiciones a las campañas de comunicación social de los gobiernos, que está claro que en ese concepto de campaña de comunicación social sí se incluye no solamente a la radio y televisión sino todos los medios, incluidos los impresos, espectaculares y todos los demás.





¿Porqué es inoperante esta manera de regular el acceso a los medios y el papel de los medios en las campañas? Corrijan si me equivoco, tiene tres pilares fundamentales: la asignación de los tiempos, el monitoreo del cumplimiento de esos tiempos; y después la fiscalización que se hiciera o los temas de fiscalización que tuvieran que ver con ese acceso y sus eventuales irregularidades.

El primer asunto, las pautas. Aquí hago un pequeño paréntesis, lo que tenemos en el fondo sí es una opción que busca un nuevo intervencionismo del Estado en la vida política y en la vida pública, es el Estado con sus instituciones el que dice dónde, cuándo y hasta cómo van a participar los partidos y sus candidatos en los medios de comunicación y en las elecciones y el Estado asigna esa distribución, esa responsabilidad en una institución autónoma constitucional que es el Instituto Federal Electoral.

El IFE tiene que pautar, yo creo que ya alguien habrá mencionado en el Seminario qué es una pauta; una pauta –déjenme compartirlo con ustedes – es un cuadro, una matriz, muy bonita de viste pero terrible, donde cada celda corresponde al renglón de un partido y a la columna de una emisora y luego se empieza a complejizar porque esas emisoras tienen distintos impactos y distintos horarios; entonces el IFE va a tener que decirle al partido “x”, “tu spot para diputado federal del Distrito 5 en la emisora 1 de la ciudad 4, va hacerte 20 segundos y va a pasar a las 18:46 horas”; si fuera un partido, un distrito, una emisora, una ciudad –que monserga, pero bueno – pero son todos los candidatos, en todas las emisoras, en todo el país, en todo el proceso electoral y sus campañas, de veras yo vi a la gente que hacía eso en el IFE era monstruoso cuando eran nadamás los tiempos oficiales chiquitos, pero además el problema no era hacer la pauta, eso que es terrible, el problema era garantizar que RTC la recibiera a tiempo, y que RTC la mandara a tiempo a la concesionaria y que la concesionaria lo transmitiera, cuando era una pequeña parte, ahora que es todo; pero si nos vamos a complicar, compliquémonos en serio, todo el tiempo haya elecciones o no haya elecciones, todo el tiempo y todo el tiempo es desde Newton hasta nosotros, “todo el tiempo”; ahora, ¿no nos parece suficientemente complejo?, pues también las elecciones locales - y aquí yo me detengo porque estoy ante las autoridades máximas en el Estado -, pero digan ustedes ¿es fácil hacerlo, es sencillo? Para la autoridad estatal, pautarlo, distribuirlo, negociarlo, monitorearlo, no es fácil, yo casi diría que es imposible hacerlo completamente en un Estado, ahora háganlo en los 32, todo el tiempo, en las federales, en las locales.

El otro pilar, es el del financiamiento, ese monitoreo incluso para tener todo el aparato burocrático que se necesita para hacerlo. Ayer que estuvo con ustedes Andrés Albo me lo comentó, antes de que se aprobara el proyecto, los Consejeros lo estaban estimando en mil millones de pesos, y quién los va a pagar, luego ya ajustado quedó en 700 millones de pesos, y hoy en la mañana leía la nota de que Hacienda decía pues no, 350 si quieren, entonces como dijera el IFE yo nada más cumplo hasta el artículo 66 del Código, si quieren, es que no es un problema de que nos pongamos a discutir por el dinero, es que si esto es lo que me mandata la ley, es lo que tengo que hacer y esto es lo que cuesta ¿Quién va a financiar eso?, y si le dan sólo al IFE 350

millones de pesos ¿Qué va hacer el IFE?

Me voy al otro tema para avanzar y concluir, decía yo, es esta complicación técnica que lo hace inoperante, financiera que no hay como fondearlo y política e institucional, porque eso sí -y los que están en el IFE lo saben-, aunque no tenga dinero lo tiene que hacer y aunque no tenga capacidad, como nadie tiene en este país y espero que nadie la tenga nunca, de poder ver todo en todo el tiempo y en todos lados y calificarlo; aunque no tenga esa posibilidad se la van a exigir porque con estas disposiciones en las leyes espero que no haya nadie en esta sala que se le ocurra contarle a nadie que puede hacerlo después, imagínense ustedes 300 Consejos Distritales en mayo recibiendo 1,800 solicitudes de los representantes de los partidos políticos para que en ese momento se les den los resultados del monitoreo que con la Constitución y la ley están obligados a hacerlo; y además, como hay un procedimiento expedito que ya le faculta en la legislación reglamentaria y en la propia Constitución que se castigue de inmediato al otro contendiente que está infringiendo las normas; - si a alguien se le ocurre hacer eso revientan la elección-, quien conozca un Consejo Distrital sabrá que no es solamente las sesiones que están muy bien organizadas, tres rondas, tanto minutos para hablar; en torno al Consejo Distrital hay una enorme carga política y social, y una enorme complejidad logística; la institución, el IFE que está altamente calificado trabaja a su máxima presión y ha hecho las cosas muy bien, pero esto los puede descarrilar; por eso me parece que técnica, institucional y políticamente es un riesgo si esperáramos y exigiéramos que el IFE hiciera todo lo que se supone debe hacer.

371

Ejemplos hay muchos de estos desafíos, yo diría quizá mal dicho por la solemnidad del evento, pero en muchas materias la reforma electoral es una especie de reforma inspirada en el talante, diría yo, típico de la mamá regañona y está llena de manzanas envenenadas. Me voy a explicar, lo que ocurre es, y perdonen que lo diga de esta manera, sé que hay representantes de los partidos políticos lo digo con mucho respeto, pero nuestros partidos políticos, ni sus candidatos, ni sus dirigentes han aprendido a comportarse como deben comportarse: actores políticos en democracia que se respeten a sí mismos, ayer en un programa de televisión decía que lo que hace falta es decencia en las elecciones y no es un

iones



372

problema moral, de buenas maneras y costumbres y el manual de Carreño, es un problema de honorabilidad y de congruencia; ¿Porqué necesitamos todo esto?, porque había infracciones a las normas que implicaban condiciones de desigualdad en la competencia gracias a la capacidad de compra, del dinero que unos poseían y otros no poseían, porque hubo campañas indebidas en términos de la lógica democrática que se supone tiene nuestro régimen electoral y que llegaron a prohibir que los particulares, o sea los empresarios -todo el mundo tenía la cabeza en la elección del 2006 cuando se hizo esta reforma-; entonces, todo esto son medidas de castigo, todo esto está precisamente inspirado y buscando a una autoridad que sea capaz de reaccionar inmediatamente para aplicar sanciones a quienes las infringen; pero todos los que están alrededor, y ahí si creo que todos los partidos en una o menor medida, y muchos de los candidatos están viendo la manera en cómo se benefician de los espacios, lagunas, se dice elegantemente, que tiene la ley, ejemplos puedo darles 243 mil ejemplos, uno solo: en la elección de Nayarit de este año, también estaba la prohibición de contratación de espacios en los medios de comunicación para las campañas en el territorio de Nayarit para la elección de Nayarit; pues se fueron a los Estados vecinos a contratar los spots en las radiodifusoras y televisoras, y se volvió un problema de discusión nacional; eso tendrían que tener en mente nuestros legisladores michoacanos a la hora de traer esos contenidos a la reforma en Michoacán. Pero qué necesitamos, ¿una autoridad que ande persiguiendo y tenga policías en todas las radiodifusoras del país, que se vayan a tomar cursos a China o a La Habana para ver cómo puede interferir el Internet y evitar que un jaquer meta difusión en las campañas fuera de las normas o ¿necesitamos partidos y candidatos que dejen de hacerlo?, me parece que estamos optando por la primera posibilidad y eso nunca se va a acabar hasta que de veras tengamos una autoridad que pueda hacer todo lo que ahora le piden al IFE y que insisto, no es una autoridad democrática la que controla todo, castiga todo y censura todo. Estas son algunas de mis aflicciones y voy a las conclusiones sobre el papel de todo esto de los medios.

Primero les voy a dar una convicción que puede ser tan escandalosa como varias de las que he compartido con ustedes, este esquema se va a tener que reformar después de la elección de 2009 y no solo porque se estén tocando grandes intereses, que hay que tocarlos y que bueno que la República los toque, de empresas que se han hecho multimillonarias con los recursos públicos que no deberían de estar abaratando las elecciones y las conciencias ciudadanas sino invertidas en causas más necesarias, estoy de acuerdo, y no por se va a tener que reformar sino porque no se puede aplicar; y la experiencia verán ustedes, de conflictos, de imposibilidades técnicas, humanas, financieras, materiales de hacer aplicable este modelo, va a llevar a que se reforme después de la elección del 2009, es mi opinión prospectiva. Entonces, yo sugeriría muy acomedidamente a nuestros legisladores que desde luego se la tomen muy en serio, como todo, pero que tengan en mente que estas disposiciones podrían surtir, digámoslo así, o sufrir alguna modificación después de la experiencia del proceso electoral 2008-2009.

Ahora, qué comparto con ustedes de lo que en los medios se comenta de esta -y muchos de ustedes deben estar mejor enterados que yo-, primero, una opinión



personal, uno de los problemas de legislar sin tomar la opinión de los interesados es que el resultado de esa nueva ley siempre va a tener una aplicación problemática, si fuéramos un país realmente democrático que respetaran los consensos de la gobernabilidad democrática, permitirían la generación de consensos antes de que se lleve decisiones políticas a la norma, pero no es así todo el tiempo y no fue así tampoco en términos de acceso a los medios de comunicación, a las empresas no se les tomó su opinión, ustedes vieron el escándalo que montaron y la campaña foribunda ¡Nos van a coartar la libertad de expresión! Y no sé qué, por qué, porque no los tomaron en cuenta. Políticamente hay quien dice que no había que tomarlos en cuenta porque el Estado está por encima de las empresas, es un discurso interesante, políticamente correcto, pero esas empresas tienen intereses legítimos, por eso el propio Estado les concede el usufructo en calidad de negocio de un bien público y si somos un Estado democrático teníamos la obligación de escucharles, no se les escuchó y casi al contrario se diseñó una reforma electoral que los lastima muy seriamente en muchos aspectos. Vean ustedes por ejemplo, el contenido del acuerdo de distribución de pautas del IFE voy a leer el Título VI, dice: "Los concesionarios garantizarán que las transmisiones de los mensajes de 20 segundos se llevarán a cabo conforme a las pautas respectivas, independientemente de posibles modificaciones a la programación de cada emisora y a los niveles de audiencia en cada estación y canal de televisión al que se refiere este acuerdo"; o sea que se tiene que cumplir la pauta tal como se manda independientemente de lo que tengan que arreglar ellos en sus programaciones y del *rafting* que tenga el programa que va ser interrumpido por la pauta del IFE. "Los concesionarios de televisión no podrán alterar las pautas aprobadas por el Comité ni exigir requisitos técnicos adicionales" ¿Porqué están estas disposiciones en el acuerdo del IFE?, porque las empresas dijeron: "bueno, está bien no hay problema, 48 minutos", pero yo tengo un trabajo aquí profesional de programación, tengo incluso la calidad técnica de emisiones que sí me puede afectar la transmisión de un minuto, que en tele o radio es mucho, mal producido; yo tuve la oportunidad de colaborar con el IFE en la producción de sus spots promocionales y el tema de la calidad de la imagen y del audio, del componente técnico del material incluso con el que se graba puede hacer que algo bien pensado y bien hecho tenga una pésima recepción en el auditorio; entonces aquí nos estamos metiendo en este tipo de disposiciones en asuntos que



tienen que ver, digamos con la autonomía con la que debe administrarse un negocio, y lo que pasa es que las empresas están evidentemente diciendo: "bueno, si quiera hubieras pedido la opinión, respecto de cómo me va afectar tu norma"; y bueno, ¿qué es lo que pasa, o que es lo que podría pasar?, todos ustedes recordarán a Albert Fishman, diciendo que: *hay consecuencias no intencionadas de una acción*, -yo les comentaba hace un momento lo que me compartían en confianza algunos directivos y dueños de televisoras michoacanas, un cuñado mío que quiero mucho, creo que el me quiere, bueno, me quería, la única vez que se enojó en serio conmigo no fue por cierto, cuando le presenté a mi hermana, sino cuando discutimos este tema porque él es el director comercial de Televisa en Querétaro y él de plano me dijo: "qué te pasa, cómo quieres que se acabe el hacer un negocio para las televisoras las elecciones, es nuestro principal negocio"-, vean ustedes ahora los estados financieros presentados en radio y televisión, las campañas eran un gran negocio para ellos, enorme, estoy de acuerdo que eso había que cortarlo, pero creo que la manera que se decidió fue exagerada y generó más problemas a la larga, podría ser en este capítulo, que virtudes; pero viviendo en el país que vivimos, con la cultura política que tenemos, con las infracciones a la norma que ofenden lo que tendría que ser una conciencia cívica verdadera, que hacen este tipo de barroquisimos procedimentales, lo que va a ocurrir es que se va a abrir un mercado negro para la promoción comercial y política de candidatos y de partidos en la radio y la televisión - no pongan cara de espantados si les digo que las entrevistas se venden, las opiniones de algún conductor o el matiz en la presentación de una noticia también se puede vender-; y entonces me decían hoy al medio día, cuando me enteré bien de lo que tenía que hablar, porque yo lo había registrado mal, me decían: lo que va a ocurrir ahora es que las entrevistas se van a hacer mucho más caras que las menciones, y a nosotros nos va a generar un problema porque nosotros sí vamos a querer recuperar parte de lo que vamos a perder, somos un negocio; sé que está mal pero eso es lo que va a ocurrir en el medio, y entonces lo que vamos a tener que hacer es subir el precio de tal manera que con dos o tres entrevistas, yo obtenga mis metas financieras, porque así trabajan las empresas; Televisa, las acciones de Televisa, en la bolsa de Nueva York, tiene que hacer sus provisiones de un año para el otro, en el 2002 Televisa reportó el equivalente a 2 mil millones de pesos (doscientos millones de dólares) de ingresos extras por concepto de campañas electorales en México, ellos prevén recibir ese dinero, lo pusieron ahí para que los inversionistas dijeran "que empresa tan buena hay que llevar nuestros dólares"; entonces ellos van a buscar conseguir ese dinero por otros métodos y entonces dice, el problema es que solamente podrán pagar algunos y otros no, y eso nos va a pegar en un asunto que sí les preocupa que es el de la equidad en la cobertura a los partidos y a los candidatos porque también se les monitorea, espero que no deje de hacerlo el IFE.

Para concluir, cómo le van a hacer para los pautados detallados, yo les di la opinión desde el punto de vista del administrador electoral, pero la empresa, yo ví como la gente se hace "bolas" -dijera aquel-, y le llega a la radiodifusora de Zamora el spot de Apaseo el Alto y la televisora dice: transmítase hoy a las seis de la tarde; ese también es un problema no solo para la autoridad que distribuye y tiene que vigilar sino también para la empresa que lo recibe.

Concluyo, todo lo que dije fue para transmitir una idea: en materia de acceso a los medios de comunicación, las implicaciones de la reforma electoral federal 2007, son una buena intención pero una mala idea, son una visión aspiracional de un Estado en una sociedad que no es capaz por procesos culturales de atemperar las trampas en sus procesos electorales y la solución de optar por castigos a los crímenes solo nos podría llevar a crear monstruos institucionales que en nada se van a parecer a esa institución del Estado mexicano que un día quisimos ciudadanizar, hacerla autónoma y comprometerla con la democracia; si esperamos que el IFE sea capaz de controlar todo, castigar todo y censurar todo, esperamos que el IFE deje de ser lo que le habíamos puesto en la Constitución que debía de ser, por eso les comenté que esta reforma es inoperante y si lo llega a ser sería indeseable, ojala un día como sociedad y como país podamos transitar por la ruta de la cultura y de los valores democráticos del país y no de las autoridades que persiguen crímenes y los castigan.

Para la reforma electoral en el Estado debería tomarse con mucho cuidado, entre otros varios, estos contenidos y no se pueden llevar a la legislación local nada más con un cortar y pegar, tiene que replantearse y sugiero que se haga pensando que estas disposiciones podrán ser objeto de una reforma terminando la próxima elección.

Muchas gracias, son ustedes muy pacientes.

375



coaliciones y candidaturas comunes en Michoacán ¿deben reformarse?*

15 de agosto de 2008

Ponente: Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza**

Moderador: Ignacio Celorio Otero***

Centraré mi participación exclusivamente en lo relativo al tema en el que me corresponde participar, limitándome al análisis de las figuras jurídicas de la coalición electoral y de la candidatura común; sin entrar al estudio, aunque resulta muy interesante también, de otro tipo de alianzas que en los sistemas democráticos existen, tales como las coaliciones de gobierno o las coaliciones políticas.

Por otro lado, me referiré directamente a la regulación de tales figuras en nuestro Estado y a su aplicación en el pasado proceso electoral, para después referir sucintamente las nuevas disposiciones federales en torno a las coaliciones electorales, y considerar si a partir de las mismas, nuestras reglas deben modificarse.

Se ha evidenciado en este Seminario que las reformas a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral que se llevaron a cabo en Michoacán en septiembre de 2006 y febrero de 2007 y que aplicaron para el pasado proceso electoral local, se adelantaron en varios de sus contenidos a la reforma federal que entró en vigor a partir de diciembre de 2007 la constitucional y enero de este año la legal.

La figura jurídica de las coaliciones electorales en Michoacán no tuvo modificaciones trascendentes, como sí ocurrió a nivel federal; no obstante en el Estado se prevé hoy la figura de las candidaturas comunes como otra forma de alianza electoral, a la que se asemeja la nueva regulación de las coaliciones en el ámbito federal, sin que sea lo mismo.

En efecto, del título y capítulo que regula las coaliciones en Michoacán, tan solo se modificó la fracción VII del artículo 58 para establecer que el convenio de coalición debe contener, además de lo ya previsto: *“El partido político responsable de recibir, administrar e informar sobre la obtención y utilización del financiamiento de la coalición,…”*; y, por otra parte, el texto del artículo 61 que se refería a la disolución automática de las coaliciones, pasó a formar parte, como segundo párrafo, del artículo 60; y en aquél se estableció la posibilidad de que los partidos políticos registren candidatos comunes para las diferentes elecciones sin que medie coalición.

* Ponencia de la sesión 11, celebrada el viernes 15 de agosto de 2008, en la Universidad Latina de América.

** Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán.

*** Vocal de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral de Michoacán.

Las coaliciones electorales aparecen en la legislación electoral de Michoacán desde la Ley Electoral para la Renovación de los Poderes Locales y Ayuntamientos del 3 de octubre de 1946, y hasta la fecha han permanecido vigentes, aunque con algunos cambios en su regulación.

La coalición electoral, es definida en el Código Electoral de nuestro Estado, como *“La unión transitoria de dos o más partidos políticos para participar en un proceso electoral.”*

Se ha dicho que la finalidad principal de las coaliciones electorales es lograr resultados más favorables en las elecciones, crear una fuerza unida entre dos o más partidos, generalmente un partido fuerte con otros pequeños, presentando un programa común¹.

Las coaliciones electorales, por su naturaleza tienen un carácter temporal, una vez logrados los fines, o al verse frustrada la intención que les da origen, desaparecen.

En las reglas de las coaliciones en el Estado, se prevé la obligación de los partidos políticos de celebrar un convenio en el que se establezca:

377



Lic. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza

1 Instituto Internacional de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Diccionario Electoral, Tomo I, México 2003, Pág. 197.



- Los partidos que la conforman,
- La elección que la motiva,
- Los procedimientos para la selección de candidatos,
- Quién ostentará la representación de la coalición,
- La distribución de los votos para efectos de conservación de registro, y prerrogativas, entre otras cosas,
- Así como la obligación de presentar el programa de acción y declaración de principios que se sostendrán.

Por otro lado, se entiende por candidatura común *“cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos”*.

378

Las candidaturas comunes, por su parte implican el respaldo de dos o más partidos políticos que no formen coalición, a un mismo candidato.

Para las candidaturas comunes no se exigen mayores requisitos que la aceptación por parte del candidato, y la determinación, al momento del registro, de cuál partido habrá de presentar el informe integrado de los gastos que realice el candidato.

A simple vista pudiese parecer que las coaliciones y las candidaturas comunes llevarían la misma finalidad: hacer mayor fuerza para lograr el éxito electoral, al registrar dos o más fuerzas políticas a un mismo candidato, es decir, a un candidato común; sólo que, en el caso de las candidaturas comunes, sin la exigencia de celebración de convenios y de la presentación de plataformas electorales consensuadas.

En teoría, desde mi óptica, y considerando los motivos expuestos por el legislador, existe una diferencia clara entre ambas figuras:

COALICIÓN	CANDIDATURA COMÚN
En la coalición se realiza una alianza entre partidos para tratar de conseguir el triunfo, independientemente de que el candidato sea de una determinada filiación, a la que se unen las otras fuerzas políticas, que también negocian beneficios para acercar sus votos.	En la candidatura común, el respaldo es a la persona, en relación con la cual dos o más fuerzas políticas coinciden, algo más cercano a un ciudadano sin una determinada o marcada filiación partidista, pero con las cualidades necesarias para acceder al espacio por el que se contiene.

En efecto, en la exposición de motivos de la reforma al Código Electoral del Estado, en torno a las candidaturas comunes se estableció como intención permitir: *“...el acceso a los cargos de elección popular a los ciudadanos que tienen una reconocida solvencia moral en su entorno.”* De donde resulta evidente la diferencia.

Sin embargo, señalé que esto es en teoría porque, desde mi perspectiva, las candidaturas comunes en Michoacán, sirvieron más a los fines de la coalición; es decir, tener éxito electoral en determinados espacios territoriales y sacar del gobierno a partidos fuertes en ese territorio, pero sin el compromiso que la coalición implica, como por ejemplo, la celebración de convenios y determinación de plataformas electorales consensuadas; pues no se advirtió al menos en lo general, que la razón de los registros comunes fuera la coincidencia en determinados perfiles de ciudadanos para llevarlos al gobierno, como advertiremos más adelante.

379

Veamos las principales diferencias en la regulación de las dos figuras jurídicas que nos ocupan, en la legislación electoral de Michoacán:

COALICIÓN	CANDIDATURA COMÚN
Los partidos políticos deberán celebrar y registrar un convenio de coalición.	
Participarán en el proceso con el emblema que adopte la coalición.	Cada partido político participará con su propio emblema.
Participarán con la declaración de principios, programa de acción y reglas que se convengan.	

iones



<p>No podrán registrar candidatos propios cuando se hayan postulado en coalición.</p> <p>No podrán registrar candidatos registrados por otro partido o coalición</p> <p>Los registros de las candidaturas se harán en fórmulas de propietarios y suplentes en el caso de diputados y de planillas completas en caso de ayuntamientos.</p> <p>Tendrán representantes de coalición</p> <p>En porcentaje de votos obtenidos por la coalición se distribuye en convenio para efectos de conservar registro y prerrogativas.</p> <p>Los diputados y regidores de representación proporcional se asignarán como si se tratara de un solo partido.</p> <p>Cuando se postule candidato a Gobernador por coalición obliga a coalición total.</p> <p>La coalición de diputados tendrá efectos en los 24 distritos y en la circunscripción plurinominal, y la de ayuntamientos en por lo menos la tercera parte de los municipios del Estado.</p> <p>Se sujetará a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido político.</p> <p>Concluido el proceso electoral automáticamente la coalición queda disuelta.</p> <p>No podrán contender en coalición los partidos políticos en el primer proceso electoral posterior a su registro.</p>	<p>Igual. Limitado en el caso de diputados a los que son electos por el principio de mayoría relativa.</p> <p>Cada partido conserva su representación</p> <p>Los votos cuentan para el partido que los obtuvo</p> <p>No son objeto de candidaturas comunes las de diputados de representación proporcional. En tratándose de los regidores de representación proporcional, considerando sólo los votos de los partidos, se asignarán como si se tratara de uno sólo.</p> <p>Salvo en el caso de las diputaciones que deben presentarse en fórmulas y los ayuntamientos por planillas completas, puede haber tantas candidaturas comunes como cargos que se disputan.</p> <p>Igual.</p>
--	--



En el pasado proceso electoral fueron aplicadas las anteriores reglas. A la convocatoria a las diferentes elecciones atendieron ocho partidos políticos con registro nacional, debidamente acreditados ante el IEM: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido Convergencia, Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata.

381

Participaron con candidatos comunes para la elección de Gobernador, los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza por un lado, y los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Alternativa Socialdemócrata por otro; los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México registraron candidatos a gobernador del Estado de manera individual. Se registró una coalición total para la elección de diputados y parcial para la elección de ayuntamientos, en la que participaron los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia; los demás partidos registraron candidatos a diputados en lo individual, salvo las diputaciones de Puruándiro, Jiquilpan, Jacona, Zinapécuaro, Los Reyes, Uruapan Norte, Huetamo, Tacámbaro y Lázaro Cárdenas en las que registraron fórmulas de candidatos en común los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, para la diputación de Zacapu, registraron candidatos comunes los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza.

Los registros de candidatos a integrar los 113 ayuntamientos del Estado, fueron solicitados y aprobados, tanto el coalición, como en común por diversos partidos para los diferentes ayuntamientos, y otros en forma individual.

Se presentaron 454 solicitudes de manera individual, de las cuales el PAN registró 80, el PRI 100, el PRD 4, el PT 11, el PVEM 44, Convergencia 8, Nueva Alianza 20 y Alternativa Socialdemócrata 44.

iones



La Coalición por un Michoacán Mejor conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia postuló 95 planillas.

La misma coalición conformada por el PRD y Convergencia registraron 8 planillas, y con el PRD y del Trabajo 6.

En relación a las candidaturas comunes para integrar ayuntamientos, fueron 8 registros por Acción Nacional y PRI; 3 PAN y PVEM; 3 por PAN, PRI y PVEM; 17 por PAN y PNA; 1 por PAN, PVEM y PNA; 1 por PRI y PVEM; y, 1 PRI, PVEM y PNA.

Como podemos advertir, no fue menor la complicación operativa que existió tanto para los registros, sobre todo si consideramos la reforma en el sentido de que de que todos los registros debían presentarse para su aprobación al Consejo General del IEM, y éste en el plazo de diez días debía autorizarlas o rechazarlas; para la elaboración de la documentación electoral (40 modelos de actas); y para la capacitación a integrantes de 117 Comités y consejos, capacitadores e integrantes de mesas directivas de casilla, particularmente en el caso de estos últimos en el llenado de las actas de escrutinio y cómputo.

REFORMA FEDERAL

382

Al principio de esta plática señalaba que, contrario a lo que ocurrió en el Estado, a nivel federal sí hubo modificaciones sustanciales en la regulación de las coaliciones, y también decía que, la nueva coalición se asemeja a nuestra candidatura común, sin ser igual, e insisto, con finalidades diferentes.

En la iniciativa de reformas al COFIPE, se establecieron como razones de la reforma, fundamentalmente dos:

1. Que las reglas previstas eran excesivas y había que flexibilizar al máximo los requisitos y trámites para su formación; y,
2. La necesidad de establecer medidas para el respeto a la voluntad ciudadana; es decir, que fuesen los electores los que decidieran el respaldo que merece cada partido político y no ellos mismos en su convenio de coalición.



Entre las reformas más importantes se encuentran:

1. Se eliminó la posibilidad de coalición en tratándose de elección de senadores y diputados por el principio de representación proporcional;
2. Las agrupaciones políticas pueden participar en las coaliciones de partidos;
3. **Los partidos coaligados aparecerán con su propio emblema en la boleta electoral;**
4. Los votos recibidos por cada partido político se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos para efectos de conservación de registro y prerrogativas. (Esto último de acuerdo a la Resolución de la Corte);
5. **No se obliga coalición total cuando se registre candidato de coalición a la Presidencia de la República;**
6. Para la coalición parcial de senadores se establece la posibilidad de registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos (antes se establecía entre 6 y 20 fórmulas);
7. Para la coalición parcial de diputados se podrán registrar hasta un máximo de 200 fórmulas (antes se establecía que deberían registrarse entre 33 y 100 fórmulas);
8. Cada partido conservará su propia representación;
9. Topes de gastos de campaña y tiempos en radio y TV en 30% que corresponde distribuir en forma igualitaria como si se tratara de un solo partido.

383

De acuerdo con Lorenzo Córdova² a partir de 1990 y como consecuencia de los resultados de las elecciones federales de 1988 con la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas, se hizo más rígida la figura de las coaliciones y por tanto se dificultó la postulación común de candidatos, particularmente al determinarse la obligatoriedad de la coalición total cuando hubiese intención de presentar un candidato a la Presidencia de la República; lo que hizo más compleja la realización de pactos entre partidos políticos.

2 Córdova Vianello Lorenzo. Las Coaliciones Electorales, artículo publicado en el Diario El Universal, 23 de julio de 2008.



Situación que como vimos, el legislador ha procurado resolver, por ejemplo:

- a) Al permitir, entre otras cosas, la coalición de la figura presidencial de forma individual; y coaliciones parciales también en las elecciones de senadores y de diputados, de manera más flexible, pues ya no se establece tope mínimo para el registro de candidatos en coalición.
- b) Por otro lado, el legislador, como señalamos, también consideró pertinente que los partidos políticos que se coaliguen, aparezcan en la boleta electoral con sus propios emblemas y no con uno común, a efecto de que la ciudadanía conozca con claridad la votación real que obtiene cada uno de ellos, es decir, su respaldo ciudadano, y que esto no se determine en los convenios.

El legislador federal había dispuesto en la reforma la posibilidad de que los partidos políticos en los convenios de coalición pactaran la transferencia de votos a favor de aquellos que habiendo obtenido más del 1% de la votación, pero menos del 2%, para alcanzar este último porcentaje y con ello tener derecho a conservar su registro y prerrogativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación³, declaró la invalidez total del párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE que contenía tal disposición, al considerar que vulnera la voluntad expresa de un elector manifestada a través del voto a favor de un determinado partido coaligado; por lo que ahora, si alguno de los partidos coaligados, por sí, no obtienen el 2% de la votación, perderán su registro y prerrogativas.

PUNTOS DE COINCIDENCIA CON LA CANDIDATURA COMÚN

COINCIDENCIAS	DIFERENCIAS
1. Las elecciones por el principio de representación proporcional no pueden ser objeto de alianzas.	1. Convenio de coalición;
2. Los partidos aparecerán con sus propio emblemas en las boletas.	2. Pueden participar en coalición agrupaciones políticas;
3. Los votos recibidos por cada partido político se sumarán para el candidato;	3. Ningún partido puede participar en más de una coalición, y éstas no pueden ser diferentes en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección;
4. Los votos que cada partido reciba serán los que se tomen en cuenta para la conservación del registro y prerrogativas;	4. Obligación de coaligarse para la elección presidencial cuando se han coaligado en forma total en las elecciones de senadores y diputados;
5. Cada partido conserva su propia representación ante los órganos electorales; y,	5. Topes máximos para las coaliciones parciales de diputados y senadores (200 y 20);
6. Los topes de gastos serán como si se tratara de un solo partido.	6. Aprobar la plataforma electoral y programa de gobierno que presentarán

3 Acciones de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata Campesina y Verde Ecologista de México, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

NUEVAS DISPOSICIONES FEDERALES

COALICIÓN FEDERAL	CANDIDATURA COMÚN EN MICHOACÁN
<p>Artículo 95</p> <p>1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados <u>por el principio de mayoría relativa.</u></p> <p>2. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.</p> <p>3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.</p> <p>4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.</p> <p>5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo.</p> <p>6. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.</p>	<p>Las candidaturas comunes pueden registrarse en cualquiera de las elecciones, con excepción de la de diputados por el principio de representación proporcional.</p> <p>Sólo podrán registrar candidatos en común los partidos políticos que no formen coalición en la demarcación territorial donde aquél será electo.</p> <p>No se exige convenio</p>
<p>7. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales.</p> <p>8. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.</p>	



<p>9. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.</p>	<p>Cada partido político participará con su propio emblema, y los votos se suman para el candidato.</p>
<p>10. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.</p>	<p>No son objeto de candidaturas comunes las de diputados de representación proporcional</p>
<p>11. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.</p>	<p>Las candidaturas comunes no se encuentran limitadas a la participación en más de una, puede haber tantas como espacios se disputen, tampoco se requiere la necesaria identidad de los partidos que las integren.</p>
<p>Artículo 96</p> <p>1. Dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.</p> <p>2. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos</p> <p>3. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de Presidente, senadores y diputados, en los términos del párrafo 1 y 6 del presente artículo, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quedarán automáticamente sin efectos.</p> <p>4. Dos o más partidos podrán coaligarse solamente para postular un mismo candidato en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo 6 del presente artículo.</p>	

<p>5. Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida.</p> <p>6. Dos o más partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores o diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente:</p> <p>a) Para la elección de senador la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y</p> <p>b) Para la elección de diputado, de igual manera, podrá registrar hasta un máximo de 200 fórmulas de candidatos.</p>	<p>Se declaró inconstitucional</p>
<p>7. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:</p> <p>a) Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;</p> <p>b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;</p>	



<p>c) Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; y</p> <p>d) En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional;</p>	<p>Igual en torno a los diputados de representación proporcional</p>
<p>Artículo 97 1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.</p> <p>Artículo 98 1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos: a) Los partidos políticos nacionales que la forman; b) La elección que la motiva; c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;</p>	<p>Cada partido conserva su representación</p>
<p>d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;</p> <p>e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;</p> <p>f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentaría la representación de la coalición;</p>	

<p>2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.</p> <p>3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este Código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este Código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.</p>	<p>Los topes de gastos serán como si se tratara de un solo partido.</p>
<p>4. Tratándose de coalición solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.</p> <p>5. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.</p>	
<p>6. El Consejo General emitirá el reglamento relativo al acceso a radio televisión por parte de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.</p> <p>7. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución General de la República.</p>	



Estas nuevas reglas aplicarán a partir de las elecciones a celebrarse en el año 2009, para la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y a partir de entonces podrá evaluarse su pertinencia.

Por ejemplo, a partir de las nuevas reglas electorales en que los partidos políticos han de medir su fuerza real frente a la ciudadanía y correr el riesgo, con coalición o sin ella, de perder registro y derechos, habrá que observar su disposición hacia ellas de acuerdo a sus análisis de conveniencia política, y tal vez empecemos a observar una proclividad menor a las alianzas electorales, si no se obtiene a cambio otro tipo de estímulos adicionales.

Es que en México, un incentivo importante para los partidos políticos con menor representación, lo era el convenir los porcentajes de la votación que debían corresponder a cada partido integrante de la coalición, para efecto de conservar el registro y prerrogativas.

Habrá pues que observar con interés lo que en torno al registro de coaliciones ocurre a partir de la próxima elección federal.

Ahora bien, en lo que hace a la reforma que inexorablemente ha de realizarse a las disposiciones electorales del Estado, me permito reflexionar sobre lo siguiente:

390

Ya conocemos que el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional electoral federal que hemos venido analizando en este Seminario, establece la obligación de las legislaturas de los Estados de adecuar la legislación electoral local a las reformas federales, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor, salvo en el caso de los Estados que a esa fecha tuviesen procesos electorales en curso o estuviesen por iniciarlos, caso en el cual, el año contaría a partir de concluidos éstos.

Para el Estado de Michoacán, el plazo, según mi interpretación, corre a partir de que concluyó el proceso electoral extraordinario de Yurécuaro, es decir, el 11 de junio de 2008.

Los lineamientos generales que los Estados deben seguir en su reforma están comprendidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las coaliciones electorales, no están normadas por la Constitución Federal, y el artículo 116 tampoco impone nada a los Estados en torno al tema.

Desde mi perspectiva, las legislaturas de los Estados no están obligadas a reformar las reglas sobre las alianzas electorales que tengan establecidas en sus leyes; por lo que la pertinencia de ello habrá de ser valorada libremente por el legislador local.

Los elementos a valorar seguramente serán los mismos que planteó la legislatura federal:

1. La necesidad de flexibilizar los requisitos de la coalición suprimiendo la obligatoriedad de coalición total cuando se pretenda coalición para la elección de gobernador, así como la eliminación del tope mínimo de registros de candidatos en las coaliciones parciales, y
2. La pertinencia de que todos los partidos políticos demuestren el respaldo que tienen de la ciudadanía, con el fin de tener derecho a conservar registro y prerrogativas.

Ya el legislador michoacano había dispuesto con este último fin que no podrían contender en coalición los partidos políticos en el primer proceso electoral posterior a su registro.

En todo caso, a los partidos políticos corresponderá encontrar otro tipo de incentivos para convenir las coaliciones, para lograr mayor fuerza electoral si lo requieren.

391

Por otro lado, y si bien, como hemos visto, las coaliciones y las candidaturas comunes no se excluyen, pues tienen fines diferentes, habrá que evaluar, de acuerdo con las reglas que se aprueben para las coaliciones, si las candidaturas comunes siguen siendo pertinentes, sobre todo ante la experiencia de su desvirtualización práctica al haber sido utilizadas como instrumento, más sencillo y en muchos casos exitoso, para hacer fuerza efectiva en contra de adversarios fuertes, y no con la finalidad legal que tienen de llevar a los cargos públicos a ciudadanos reconocidos socialmente. Tal vez con la flexibilización de las normas de las coaliciones se pudiese superar esto.

Considero que las candidaturas comunes debieran prevalecer, con todo y el riesgo de que sigan siendo usadas como se hizo, pero con el ánimo de que subsista la forma de respaldo multipartidario a ciudadanos valiosos, con reconocida solvencia moral en su entorno, como se dijo en la iniciativa; sobre todo cuando la única forma de acceso a las candidaturas son los partidos políticos.

Lo que acaso habrá necesidad de revisar son los plazos para los registros, que tornen más operable la organización de la elección, pues las complicaciones en el pasado proceso electoral local no fueron menores.



Foto Galería



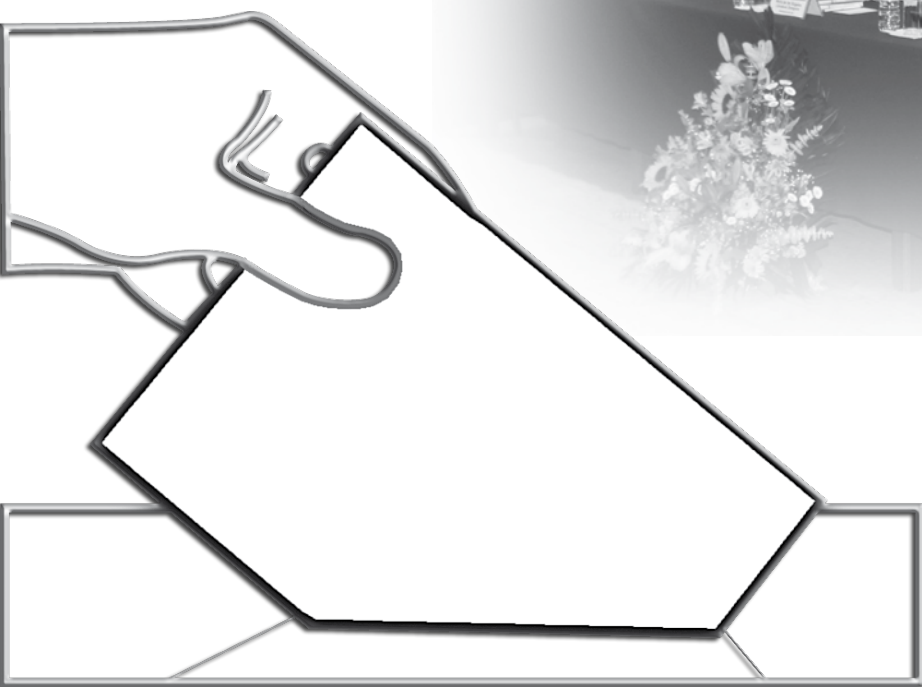
expresiones

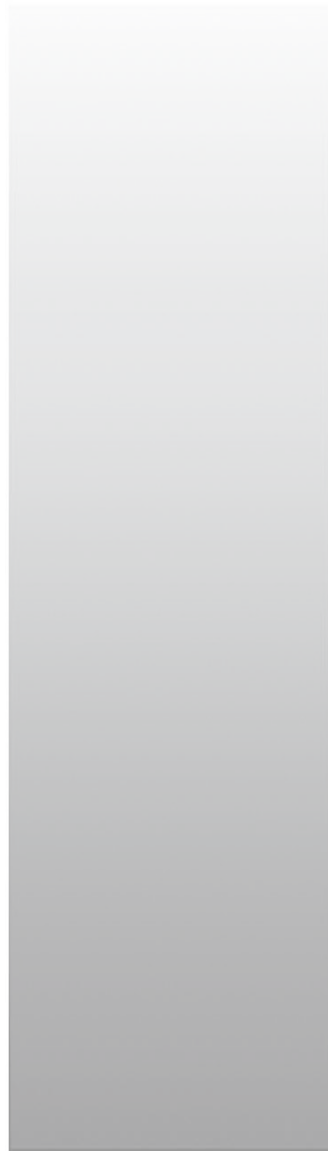
ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN



foto galería

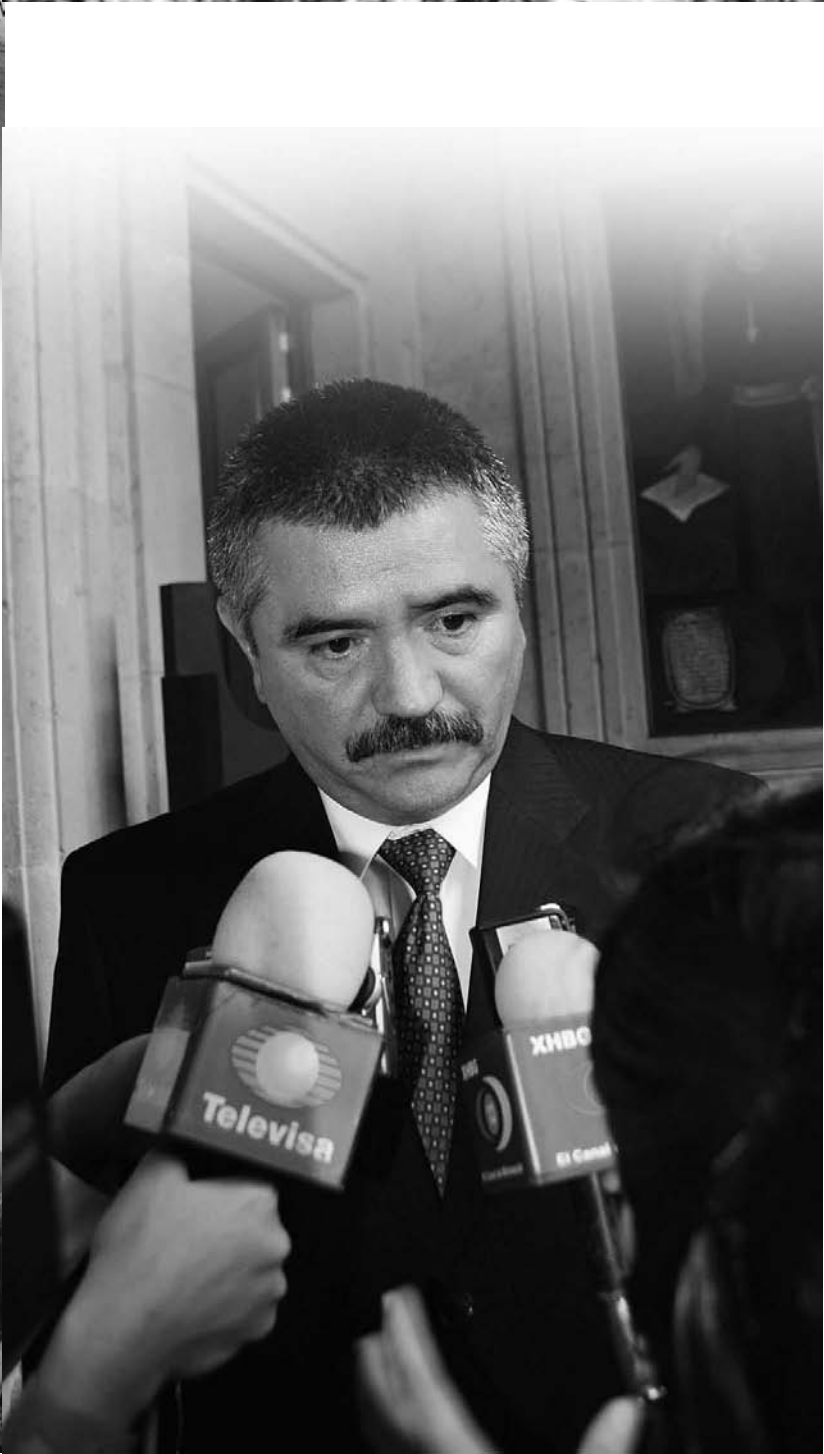






SEMINARIO
IMPLICACIONES DE LA REFORMA
ELECTORAL FEDERAL
2007 EN EL ESTADO DE MICHOACÁN















expresiones

Es una producción editorial del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) a través de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Los contenidos de los artículos en "expresiones" pretenden brindarle al lector una visión plural de la cultura política, pero no representan necesariamente el sentido de su línea editorial. Son responsabilidad exclusiva de los autores.

consejeros electorales integrantes de la comisión

Lic. Luis Sigfrido Gómez Campos / PRESIDENTE
Dr. Rodolfo Farías Rodríguez
Lic. Ma. de Lourdes Becerra Pérez
Lic. Ana María Vargas Vélez / SECRETARIA TÉCNICA

colaboradores

Lic. Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar / Revisión y Formación
Lic. José Garibay Mares Espinoza / Revisión y Formación
Lic. Viridiana Villaseñor Aguirre / Recopilación de Ponencias
Lic. Dulce Araceli Bejarano Mondragón / Recopilación de Ponencias

diseño gráfico

L.D.G. Laura Eugenia García Espinosa

fotografía

M.C. Víctor Armando López Landeros
Jefe de la Unidad de Acceso a la Información Pública y Comunicación Institucional
del Instituto Electoral de Michoacán

impresión

Impresora GOSPA, S.A. de C.V.
Jesús Romero Flores No. 1063 Col. Oviedo Mota C.P. 58000
Morelia, Mich.
Tel./Fax: 299 35 11 / 299 36 31 / 299 35 56

comentarios, consultas y colaboraciones

Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica
e-mail: capacitacion@iem.org.mx
Bruselas 118 / Fraccionamiento Villa Universidad / C.P. 58060
Morelia, Michoacán / Tel. 01 (443) 322 14 00

Impreso en Morelia, Michoacán., diciembre de 2008
500 ejemplares.



Bruselas No. 118
Fraccionamiento Villa Universidad
C.P. 58060, Morelia, Mich.
Tel. 01 (443) 322 14 00

somos garantes de
la democracia y participación ciudadana



www.iem.org.mx