

## CAPÍTULO IX

# EL PROCESO ELECTORAL

### ¿QUÉ ES UN PROCESO ELECTORAL?

**E**l derecho electoral es un conjunto de disposiciones de carácter instrumental al ejercicio de la democracia que tiene en las elecciones una de sus manifestaciones esenciales. El proceso electoral se erige, desde la perspectiva objetiva, como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley que se encuentran a cargo de las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos orientados a posibilitar el ejercicio del sufragio para la elección de los representantes populares y la consecuente renovación periódica de las instituciones representativas del Estado en el ámbito federal, estatal y municipal, como señala el artículo 207 de la LGIPE.

Desde la perspectiva orgánica, el proceso electoral se despliega a través de la concatenación de un conjunto de etapas y actos que se desarrollan, desde la perspectiva temporal, en un periodo determinado y delimitado, que por esa razón tiene un inicio y necesariamente una conclusión.

La legislación electoral de 2014 armonizó las fases que componen el proceso electoral. Dentro de sus etapas se distingue aquella que tiene como cometido la preparación de las elecciones, la jornada electoral, los resultados y la declaración de validez de las elecciones, y concluye con

la etapa de dictamen y declaración de validez de los correspondientes comicios.

Las modalidades para decretar el arranque del proceso y su finalización son básicamente tres:

1. El inicio del proceso electoral se produce en una fecha o en un plazo puntalmente delimitado por la legislación.
2. Cuando la autoridad electoral en la que recae la organización de los comicios celebre la primera sesión o la sesión de apertura del proceso.
3. Desde el momento en que se realice la convocatoria a elecciones.

El proceso electoral federal y el de la Ciudad de México se enmarcan en la primera clasificación, ya que inicia en septiembre del año previo al de la elección.

En Baja California, en cambio, se inicia con la sesión pública que celebre el respectivo CG de la institución electoral. En Jalisco, inicia el día en que se publica la convocatoria del CG del instituto electoral para la celebración de las elecciones en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.

En relación con la conclusión del proceso electoral, las posibilidades son igualmente variadas. Destaca el proceso electoral federal, cuya especificidad conduce a que se dé por terminado con el dictamen y declaración de validez de la elección presidencial. En algunos estados concluye una vez entregadas las constancias de asignación de RP correspondientes —Baja California, por ejemplo—, mientras que en otros finaliza cuando el Tribunal Electoral de la entidad o, en su caso, el TEPJF haya resuelto todos los medios de impugnación interpuestos o se tenga constancia de que no se presentó ninguno —Ciudad de México.

Al proceso electoral concurre la participación de tres sujetos esenciales: ciudadanos, partidos políticos e instituciones electorales. Al respecto, María Marván destaca:

El ciudadano, en tanto individuo, es el sujeto participante que puede ser considerado el centro del *proceso electoral*. Todos los ciudadanos y ciudadanas participan al menos como potenciales votantes. Tienen la legitimación

expresa de votar, ser miembros de un *partido político* y ser candidatos. Corresponde a ellos y sólo a ellos decidir su grado de participación. En algunos países el *voto* es obligatorio y está sancionada efectivamente la inasistencia a las urnas.

Los *partidos políticos* son organizaciones de ciudadanos y en algunas ocasiones, organizaciones de otras asociaciones, cuyo propósito es articular las demandas de la sociedad, presentar programas y definir *políticas* de gobierno. Asimismo, son el vehículo por excelencia para competir, a través de los *procesos electorales*, por los escaños parlamentarios y por los puestos de *gobierno* que encabezan el Poder Ejecutivo (presidente, gobernadores y presidentes municipales o alcaldes).<sup>1</sup>

Dentro del modelo de organización electoral de México, la gestión de las actividades del proceso electoral corresponde a las instituciones electorales de naturaleza administrativa, mientras que el control de las regularidades jurídicas de dichos actos compete a las de carácter jurisdiccional, sin olvidar que aquellas que protegen el ejercicio libre y genuino del sufragio se encargan a la fiscalías que persiguen los delitos electorales, las cuales se encuentran contempladas a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas del país.

## PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LAS ELECCIONES

La justicia constitucional electoral, en ocasión del conocimiento de distintos medios de impugnación, ha ido enunciando los principios que desde la Constitución garantizan la celebración de elecciones libres y democráticas, los cuales han salido a la luz con motivo de la interpretación de valores o principios explícitos, normas o bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico.

Desde finales de 2000, el TEPJF aludió los principios que orientan al sufragio, las elecciones, el proceso electoral, el órgano electoral, el acceso a los medios de comunicación social y el control de la regularidad electoral, sin detenerse en aquellos otros que de forma más general

<sup>1</sup> María Marván Laborde, “Proceso electoral”, p. 873.

enuncian decisiones fundamentales que dan identidad al régimen democrático.<sup>2</sup>

En esta inicial aproximación, el TEPJF sostuvo:

1. El orden democrático que regula las elecciones en México se encuentra sometido a la observancia inexcusable de distintos principios constitucionales de carácter fundamental que adquieren la calidad de elementos o requisitos substanciales o esenciales de una elección democrática.
2. Si los principios fundamentales de este régimen democrático son vulnerados de forma significativamente grave, generalizada o importante, es imposible declarar que se han verificado elecciones libres y auténticas, lo que conduce a poner en entredicho la credibilidad o legitimidad de los comicios y de las personas que resultaron electas.
3. La afectación grave o trascendente de los principios constitucionales genera que la elección carezca de sustento constitucional, impidiendo el reconocimiento de su validez jurídica a pesar de que dichas vulneraciones no se encuentran traducidas a una causal de nulidad expresa, porque en este contexto debe aplicarse la causal abstracta de nulidad de elecciones.
4. La revisión de la observancia o no de dichos principios esenciales procede en el momento de calificación de las elecciones, pudiendo declararse la validez o, en su caso, la nulidad de los comicios por no ajustarse a los principios constitucionales que vinculan a las elecciones.
5. Determinó, finalmente, que corresponde al TEPJF, en su calidad de garante de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral, advertir si la elección satisface los requisitos esenciales de una elección democrática, y proceder, enseguida, a declarar la validez o la nulidad de la misma.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, pp. 63-64.

<sup>3</sup> SUP-JRC-487/2000 del TEPJF y acumulado 489/2000 de 29 de diciembre. Las premisas normativas que dieron pie a la denominada causal abstracta de nulidad de elecciones se encuentran en ésta y dos resoluciones más pronunciadas en 2004. Se trata de

A finales de 2008, el TEPJF, al analizar las elecciones del ayuntamiento de Acapulco, Guerrero, reconoció nuevamente que tiene constitucionalmente asignada la tarea de garantizar que los comicios se ajusten a la legalidad pero, sobre todo, al principio de constitucionalidad, reivindicando con ello su condición de garante de los principios constitucionales que rigen las elecciones.<sup>4</sup>

En esta aproximación se observa un esfuerzo para inferir cuántos y, sobre todo, cuáles son los principios que condicionan la calidad democrática de una elección y proceder a sistematizarlos.<sup>5</sup> Si algo emana de dicha enunciación es que cada ejercicio de reforma constitucional que ha modificado las bases de nuestra organización electoral, ha venido adhiriendo nuevos principios dentro de las distintas categorías e instituciones que hacen posible la expresión del sufragio popular.<sup>6</sup>

Si dichos cambios pueden agruparse en distintas generaciones de reformas, de conformidad con las grandes expectativas o exigencias que las auspiciaron, parece adecuado sistematizar dichos principios vinculándolos con cada una de esas etapas.

La segunda generación de reformas electorales se asentó en la premisa de erigir a la función estatal de organizar las elecciones a través de órganos electorales administrativos y jurisdiccionales dotados de autonomía e independencia. Entre los principios constitucionales vinculados a esta vertiente, el TEPJF identificó los siguientes:

1. La organización de las elecciones debe estar a cargo de un organismo público y autónomo, cuya función se rija por los principios de autonomía y profesionalismo.

---

los expedientes SUP-JRC-096/2004, de 28 de junio, y SUP-JRC-099/2004, de 28 de junio. A partir de ellos, se emitió la jurisprudencia que dio vida y carácter obligatorio a la nulidad de elecciones por vulneración de principios constitucionales, como se constata en la Tesis S3ELJ 23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSAL ABSTRACTA (LEGISLACIÓN DE TABASCO Y SIMILARES), pp. 200-201. Al respecto acúdase a César Astudillo, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, pp. 27 y ss.

<sup>4</sup> SUP-JRC-165/2008, TEPJF de 26 de diciembre, p. 20.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 32-35.

<sup>6</sup> Ésta es la connotación ofrecida por Manuel Aragón, “IX. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, p. 178.

2. La función estatal de organizar las elecciones tendrá como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
3. Un tribunal de jurisdicción especializada controlará, a través del sistema de medios de impugnación, la constitucionalidad y legalidad de normas, actos y resoluciones electorales.

La tercera generación de reformas electorales se justificó en la exigencia de generar paridad de condiciones en la competencia política, bajo la expectativa de introducir bases para que la lucha por el poder transcurra en condiciones de equidad y equilibrio que permiten una auténtica competitividad entre los contendientes.<sup>7</sup> Entre los principios vinculados a este conjunto de reformas sobresalen:

1. Las elecciones, para garantizar de modo efectivo el principio de soberanía popular, deben ser libres, auténticas y periódicas.
2. Las elecciones se llevan a cabo mediante procesos electorales que deben colmar determinadas condiciones para garantizar la validez de la renovación de las funciones públicas.
3. El principio de equidad, que garantiza que los partidos políticos gocen de las prerrogativas necesarias para contender en condiciones razonablemente igualitarias.
4. El financiamiento público y el acceso a los medios masivos de comunicación, bajo principios de igualdad y equidad.
5. El establecimiento de límites a las erogaciones en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos.
6. La administración de tiempos del Estado en radio y televisión a cargo de la autoridad administrativa electoral, y su asignación a los partidos políticos en paridad de condiciones.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 279 y ss. Para la reforma de 2007 acúdase a los trabajos contenidos en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*.

7. La prohibición expresa de que los partidos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
8. La prohibición con respecto a cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, para contratar propaganda en radio y televisión.
9. La prohibición expresa de que en la propaganda política o electoral se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las personas.

Adicionalmente, existen principios constitucionales que se infieren, no de las reformas electorales, sino de las decisiones fundamentales acogidas por la Constitución en su texto original o en posteriores reformas.<sup>8</sup> Son normas que por su estatus y contenido se avocan a señalar los pilares sobre los que se ancla la totalidad del ordenamiento jurídico, haciendo explícita la ideología y el sistema de valores sobre el que se asienta y cuya función es otorgar una específica identidad a la norma fundamental bajo la que se estructura nuestra democracia. Entre estos principios destacan aquellos que determinan:

1. La configuración del Estado mexicano como una república, democrática, representativa y federal, compuesta de estados libres y soberanos.
2. El reconocimiento de la titularidad de la soberanía en el pueblo y de su ejercicio por medio de los Poderes de la Unión.
3. La elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el sufragio popular.
4. Identidad de decisiones políticas para la federación y los estados miembros de la República.
5. La prohibición de involucrar en los procesos comiciales cualquier actividad de índole religiosa.
6. La restricción directa a los ministros de culto religioso para hacer proselitismo o propaganda política y para postularse

<sup>8</sup> J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, pp. 268 y ss.

para los cargos de elección popular, a menos que se separen de dichos oficios en los términos y condiciones que fijen las leyes.

Es significativo recordar que la primera generación de reformas electorales tuvo como propósito el enraizamiento del pluralismo político. Bajo las reformas electorales que se agrupan en torno a ella, encontraron fundamento constitucional una serie de principios concernientes a los partidos políticos y a la integración de los poderes públicos. Entre los principios que actualmente se encuentran en la Constitución y que derivan de estas reformas están aquellos que disponen que:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público.
2. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
3. Tendrán derecho a participar en elecciones federales, estatales y municipales.
4. La integración de las cámaras se realizará conforme a los principios de MR y RP.

Paradójicamente, los principios apenas referidos no encontraron enunciación alguna en la referida sentencia, a pesar de que la misma determina que la función electoral se encuentra ceñida al respeto de ciertos mandatos constitucionales, sin que hasta el momento fuera posible concebir el ejercicio del sufragio al margen de los partidos, en tanto representan la condición necesaria del pluralismo, el cual a su vez es uno de los presupuestos para sostener la existencia de una democracia. Además, el sistema electoral es una pieza clave de la representación precisamente porque contribuye a integrar los órganos representativos y a estatuir el pluralismo.

Sin embargo, la racionalización de los principios constitucionales que rigen las elecciones permitió que el propio TEPJF subrayara que si una elección resulta contraria a los principios constitucionales, bien porque no los observa o los conculca de cualquier forma, inatendiendo los mandatos o contraviniendo las prohibiciones, entonces el proceso y sus resultados no podrán considerarse aptos constitucionalmente



para renovar los cargos de elección popular. De ahí que cuando las irregularidades acaecidas en un proceso electoral sean contrarias a una disposición constitucional y tengan tal entidad que lo afectan o vician en forma grave y determinante, lo que procede es decretar su invalidez por ser contraria a la Norma Suprema. En este sentido, un proceso comicial en el cual se demuestre la existencia de actos contraventores de la Constitución deviene inconstitucional y sus actos no pueden considerarse amparados por el sistema jurídico nacional ni producir efecto jurídico alguno.<sup>9</sup>

#### ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

En virtud de que el proceso electoral tiene el cometido de racionalizar los actos tendientes a la emisión del sufragio como condición necesaria de la renovación de las instituciones representativas, las cuatro etapas en las que se divide expresan una lógica, duración y finalidades determinadas.

Debido a la duración de las campañas electorales, que va de 60 a 90 días en las elecciones federales y es variable en las estatales, y al carácter permanente de las instituciones electorales, es necesario anticipar la realización de todas aquellas actividades que permitirán el adecuado desenvolvimiento del proceso electoral y de la jornada comicial.

En este sentido, el carácter nacional del INE y su competencia originaria en ámbitos vinculados a las elecciones estatales conduce a que, dentro de los actos previos al inicio formal del proceso electoral, se lleven a cabo diversas actividades, algunas de las cuales forman parte de las atribuciones que debe cumplir de forma permanente, mientras que otras se desencadenan con motivo de la proximidad de las elecciones. Entre ellas, se encuentran:

- a) La actualización del padrón electoral, la expedición de la credencial para votar con fotografía y la elaboración de las listas nominales de electores (artículo 54.1 de la LGIPE.)

<sup>9</sup> SUP-JRC-165/2008, TEPJF de 26 de diciembre, pp. 41-42.

- b) La definición de la geografía electoral, es decir, la determinación del ámbito territorial de los distritos y las circunscripciones electorales tanto federales como locales (artículos 214 y 224 de la LGIPE).
- c) La oportuna integración de los OPL mediante la designación de los consejeros electorales del respectivo CG (artículo 44, inciso g de la LGIPE).
- d) La expedición, con base en su potestad reglamentaria, en el cual se precise el ámbito de actuación institucional que compete al INE y las materias en las que requiere la colaboración de los OPL (artículo 44, inciso g de la LGIPE).

#### ETAPA DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Un vez iniciado el proceso electoral se da paso a la etapa de preparación de las elecciones, la cual abre formalmente el espacio temporal de renovación de los poderes públicos, en cuyo interior se despliegan actos de los partidos políticos dirigidos a la determinación de las candidaturas y a su despliegue en las campañas electorales, de las instituciones electorales, para tener dispuesta la logística necesaria para que los ciudadanos acudan a sufragar, y de los ciudadanos mismos, quienes deben estar debidamente capacitados para ejercer su responsabilidad como funcionarios de las mesas directivas de casilla.

En esta etapa se desarrolla la determinación de las candidaturas de los partidos políticos, coaliciones, incluso candidaturas independientes, lo cual supone que dentro de ella se contemple la apertura de las precampañas, los actos dirigidos a la obtención de una candidatura sin partido, así como el ámbito reservado a la solicitud de registro formal de las candidaturas, conocido como intercampana, luego se abre la parte más característica y la que mayor atención cobra: la fase de las campañas electorales.

En el ámbito de la organización electoral se labora en torno a la ubicación de las casillas electorales e integración de las mesas directivas de casilla; la acreditación de representantes de partidos políticos y coalicio-

nes ante las mesas directivas de casilla; el registro de las candidaturas, la elaboración y entrega de la documentación, y los materiales electorales.

Las precampañas electorales constituyen espacios dentro del proceso electoral destinados a que cada uno de los partidos políticos y coaliciones seleccione a sus candidatos de conformidad con sus estatutos y en el marco de lo dispuesto por la legislación electoral. Representa, por tanto, una etapa concreta dentro del proceso electoral conferido, casi en exclusiva, a la actividad de partidos y coaliciones, pero con repercusiones para el resto del proceso en tanto de ahí emanan quienes habrán de ser postulados formalmente como candidatos.

La reforma electoral de 2007 se encargó de regular las precampañas, luego de que en las elecciones generales del año previo se habían reclamado ventajas indebidas de los contendientes por la realización de actos anticipados de campaña.<sup>10</sup>

En el ámbito de las elecciones federales, el artículo 41, fracción IV, dispuso que la ley establecería 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 campañas electorales. Además, delimitó su ámbito temporal al destacar que “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”.

Para las elecciones estatales, el artículo 116 constitucional estableció que las constituciones y leyes de los estados habrían de fijar “las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”.

<sup>10</sup> Cecilia Tapia, “Regulación del proceso electoral”, pp. 381 y ss.

Se abrió, desde entonces, un periodo destinado, en exclusiva, a que los partidos llevaran a cabo la selección de candidatos a partir del método y las instancias previamente determinadas para ello.

La finalidad de las precampañas fue inicialmente establecida por la SCJN, la cual en 2004 indicó que “la denominada precampaña electoral no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público”, se reguló la hipótesis de que dos o más aspirantes acudieran a registrarse para luchar por la nominación.

Desde entonces, las precampañas se pensaron como una especie de elección primaria en las que un conjunto de contendientes tendría la ocasión de reunirse con los afiliados y simpatizantes de su partido, pero con la posibilidad de trascender a los ciudadanos en general,

puesto que en esta fase se autoriza a formular escritos, realizar publicaciones, presentar imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan tanto los aspirantes como sus simpatizantes (propaganda de precampaña); por tanto, a través de esta actividad preelectoral el aspirante a candidato pretende dar a conocer sus cualidades personales e ideología política, con el fin de conseguir el apoyo de la ciudadanía y así obtener la aceptación y respaldo del partido político al que pertenece con el objeto de que éste lo registre como candidato a un cargo de elección popular.<sup>11</sup>

La presencia de las precandidaturas adquirió una nueva dimensión al permitirles el acceso a los *spots* de radio y televisión administrados por el IFE.

A partir del impulso a la regulación y temporalidad de las precampañas en 2007 se produjo su regulación en la mayoría de las legislaciones electorales del país. Con motivo de la reforma electoral de 2014 en

<sup>11</sup> Tesis P. /J. 1/2004. PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, p. 632.

todos los estados de la República se reconoce esta fase, pero con un ligero ajuste en su temporalidad. Para las campañas estatales de gobernador se fijó un plazo que oscila entre 60 y 90 días, y, cuando sólo se elijan diputados e integrantes de los ayuntamientos será de entre 30 y 60 días. Se dispuso, adicionalmente que “las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”. Con ello, se dejó a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas la delimitación puntual del periodo de campaña y precampaña, siempre que se ajusten, desde luego, a los mínimos y máximos antes descritos.

En virtud de que las precampañas están orientadas a posibilitar los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, existen diversas reglas que los partidos deben observar:

En primer lugar, al menos un mes antes del inicio de las precampañas deben determinar, dentro de los procedimientos de selección estipulados en sus estatutos, aquel que vaya a utilizar en las distintas elecciones en las que habrá de participar y hacerlo del conocimiento de la autoridad electoral. De igual forma, la fecha de inicio de su proceso interno, el método o los métodos que habrán de utilizar, la fecha en que expedirá la convocatoria correspondiente, los plazos en que se desahogará cada fase del proceso interno, los órganos del partido responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, de acuerdo con el artículo 226 de la LGIPE.

La forma de determinar cuándo inician y cuándo concluyen las precampañas es variable. En el ámbito federal se dispone de una fecha puntual, mientras que en el ámbito estatal algunas legislaciones siguen una modalidad similar, o bien, establecen el inicio una vez que la autoridad electoral haya aprobado las precandidaturas. En las elecciones federales de carácter general, por ejemplo, las precampañas comenzarán en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y cuando únicamente se elija la Cámara de Diputados comenzarán la primera semana de enero del año de la elección. Con el propósito de armonizar esta fase, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

Iniciada esta fase, quienes detenten una precandidatura tendrán acceso a financiamiento público y a los tiempos de Estado en radio y televisión para que estén en condiciones de llevar a cabo sus actos de precampaña y desplegar su propaganda electoral. La autoridad electoral, según lo establecido en el artículo 229 de la LGIPE, determinará el tope de gastos de campaña para cada tipo de elección, cuyo gasto será revisado mediante un procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de precampaña que corre a cargo del INE, y su incumplimiento y rebase será sancionado con la no procedencia del registro, su cancelación o la pérdida de la candidatura que se haya obtenido.<sup>12</sup>

Con la finalidad de marcar la línea divisoria entre la precampaña y la campaña propiamente dicha, la reforma electoral de 2007 abrió un espacio temporal destinado exclusivamente al registro de las candidaturas, que ha permanecido en la reforma 2014, y que se ha dado en llamar periodo de intercampañas. Así, una vez que los partidos políticos y sus coaliciones han seleccionado internamente a quienes participarán en la contienda electoral, la legislación obliga a concurrir ante la autoridad electoral a realizar el correspondiente registro. Cuando éste se perfecciona, se obtiene la proclamación de la candidatura y, como consecuencia, se materializa quién estará al frente de la misma.

Sin embargo, la elevada judicialización de las cuestiones político-electorales en México ha generado que este espacio se destine, en importante medida, a la resolución de las impugnaciones promovidas por quienes hubieren participado en la precampaña, ante los órganos internos de los partidos, inicialmente, o los tribunales electorales, enseguida, para revisar la regularidad de las nominaciones hechas por un partido o coalición y confirmarlas, o bien, de realizar los cambios y sustituciones que sean necesarias antes de que se efectúe el registro correspondiente.

Al ser un acto trascendental del proceso electoral y uno de los elementos principales de la etapa preparatoria de la elección, prácticamente la totalidad de las legislaciones electorales contiene una regulación al respecto. Su duración, sin embargo, no es uniforme. En el ámbito

<sup>12</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.

federal llega a ser de aproximadamente seis semanas, mientras que a nivel estatal es altamente variable.

Referir su duración no es un dato menor, sobre todo si se advierte que después de haberse reunido con afiliados y simpatizantes de su partido, luego de encabezar actos proselitistas frente a la ciudadanía en general y difundir propaganda con sus propuestas, los precandidatos necesitan bajar la intensidad de sus actos públicos con prohibiciones para aparecer en *spots*, realizar actos públicos de proselitismo o llamar directamente al voto en espera del inicio de las campañas, so pena de incurrir en actos anticipados de campaña. En su momento, el TEPJF precisó:

la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra. Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del proceso electoral, debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante el, en cualquier tiempo.<sup>13</sup>

Más cerca en el tiempo ha sostenido que “el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, sólo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura”.<sup>14</sup>

En esta fase de intercampañas los partidos políticos, las coaliciones y los aspirantes a una candidatura independiente concurren ante la autoridad electoral a solicitar el registro de sus candidatos a cargos de elección popular.

Para proceder al trámite de registro se exige que los partidos políticos y las coaliciones cumplan con un conjunto de disposiciones de carácter

<sup>13</sup> Tesis XXV/2012. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, pp. 33-34.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 4/2018. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) [pendiente de publicación].

formal y sustancial. Destaca, lo que indica el artículo 236 de la LGIPE, haber registrado la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas y, el artículo 238, haber postulado las candidaturas de MR exigidas por la legislación para estar en condiciones de registrar las listas de RP.

En las segundas se ubican las obligaciones derivadas del principio de paridad de género, en otras palabras, la exigencia de garantizar el equilibrio entre los géneros en distintas vertientes: en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los congresos en el ámbito federal y en las entidades federativas; en el registro de candidaturas compuestas por un propietario y un suplente, quienes deberán ser del mismo género; en la confección de las listas de RP y las de municipales para alternar las fórmulas de distinto género, de acuerdo con los artículos 232 a 235 de la LGIPE.

En este aspecto, corresponde al INE verificar “el deber legal que tienen los partidos políticos de hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales”, cuyos registros “no serán procedentes si tienen como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes más bajos en el proceso electoral previo”.<sup>15</sup>

Es común que las legislaciones electorales establezcan plazos para el registro de las candidaturas y precisen cuáles son los órganos competentes para el registro, de conformidad con cada tipo de elección. A nivel federal, por ejemplo, el plazo de registro se extiende por siete días. Distintos estados siguen este parámetro, pero algunos han establecido plazos más reducidos o incluso más amplios.

Finalmente, los órganos ante los que se realiza el registro también son variables, aunque por regla general se emplea la estructura descentralizada de los órganos electorales. A nivel federal, por ejemplo, los candidatos a diputados y senadores de MR se registran ante los consejos distritales y los consejos locales, respectivamente, mientras que los candidatos a diputados y senadores por el principio de RP, ante el CG del INE, al igual que los candidatos a la Presidencia de la República.

<sup>15</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 837.



A nivel estatal, en cambio, el registro de candidatos para gobernador y diputados de representación se realiza por lo general ante el OPL correspondiente. A los consejos distritales les corresponde el registro de los candidatos a diputados por MR y en ocasiones a los candidatos de los ayuntamientos. Los consejos municipales registran, por lo regular, a los candidatos a los ayuntamientos.

Una vez que han sido recibidas las solicitudes de registro de candidaturas procede la revisión del cumplimiento de los requisitos y después, los consejos generales, locales, distritales y municipales, en el ámbito que les corresponde, realizarán el registro de las candidaturas que procedan. Esta fase está dispuesta también para que los partidos realicen la sustitución de candidaturas o para que, en el extremo, proceda la cancelación de las mismas. Ello, sin embargo, no excluye la posibilidad de que las candidaturas sean canceladas en etapa de campañas por resolución jurisdiccional, ya que como lo ha establecido el TEPJF:

la circunstancia de que se cancele el registro de una candidatura durante cierto lapso de la etapa de campaña por virtud de una resolución jurisdiccional que es revocada en una ulterior instancia, no necesariamente vulnera los principios constitucionales de equidad y certeza ni el derecho de la ciudadanía a votar en forma libre e informada. Ello, porque la resolución jurisdiccional que ordena la cancelación de una candidatura y, en su caso, su ulterior control jurisdiccional, es consecuencia de la existencia de un sistema de medios impugnativos que garantiza la legalidad y constitucionalidad de los actos en la materia, entre éstos, el registro de una candidatura; además, durante el tiempo en que subsisten los efectos de la cancelación, el partido político o la coalición que postuló al candidato puede seguir realizando actos de campaña, a través del candidato sustituto, de sus representantes o portavoces, para dar a conocer al electorado las plataformas y programas de esa opción política. De esta forma, es insuficiente la sola cancelación de una candidatura por una determinación judicial para afirmar que se atenta contra los principios rectores de la materia y, menos aún, para declarar la nulidad de una elección.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1/2018. CANDIDATURAS. SU CANCELACIÓN DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑA, NO VULNERA NECESARIAMENTE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y CERTEZA CUANDO ES REVOCADA EN UNA INSTANCIA ULTERIOR [pendiente de publicación].

En el mismo ámbito temporal en el que los partidos seleccionan a sus candidatos, los ciudadanos que aspiren a una candidatura independiente deberán realizar las gestiones necesarias para alcanzar la postulación.

De conformidad con la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 del artículo 35, fracción II, se eliminó el monopolio de candidaturas de los partidos políticos y se acudió a un régimen mixto en el que conviven las tradicionales postulaciones de partido junto a las novedosas candidaturas independientes.<sup>17</sup>

A partir de entonces, diversas entidades federativas expidieron la correspondiente legislación. De hecho, en la jornada electoral de julio de 2013, en Quintana Roo y Zacatecas se puso en práctica el renovado régimen jurídico de las candidaturas independientes y, en esta última entidad, se dio el triunfo del primer candidato independiente a una Presidencia Municipal.<sup>18</sup>

Con motivo de la reforma electoral de 2014, el artículo 116 constitucional determinó que los ordenamientos jurídicos estatales deberían regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes. Enseguida, el artículo 357 de la LGIPE reglamentó el ejercicio del derecho a la libre postulación para los cargos de presidente de la República, diputados federales y senadores, estableciendo una serie de prerrogativas a favor de los candidatos independientes y delimitando las especificidades de su participación en el ámbito electoral. Al mismo tiempo, enfatizó que las legislaturas de las entidades federativas deberían proceder a emitir la normatividad correspondiente.

<sup>17</sup> “El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. En este apartado seguimos las reflexiones sostenidas en César Astudillo, “La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, pp. 63 y ss.

<sup>18</sup> Las dos primeras experiencias de candidaturas independientes en México, consecuencias de la reforma constitucional de 2012, se exponen en los trabajos de Jorge Manríquez Centeno *et al.*, “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo”, y Leticia Catalina Soto Acosta, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 315-335 y pp. 337-363, respectivamente.

Entre las características de este nuevo andamiaje en el contexto federal se pueden mencionar: que se limita su ejercicio para el acceso a los cargos de presidente de la República, diputados federales y senadores por el principio de MR (artículos 357 y 362 de la LGIPE) y que establece la necesidad de registrar fórmulas de candidatos con una visión de equidad de género (artículo 364).

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 367 de la LGIPE, se implementa un complejo sistema de selección que se organiza a partir de cuatro etapas. En la primera, los consejos generales de las instituciones electorales deberán emitir una convocatoria para llamar a los ciudadanos interesados en postularse como independientes, en la que se determinarán los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, así como los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.<sup>19</sup>

Dentro de la etapa de actos previos al registro de las candidaturas destaca una manifestación de intención ante el INE para obtener la calidad de aspirante, la cual podrá formularse a partir del día siguiente de publicada la convocatoria hasta antes del inicio del periodo para obtener el apoyo ciudadano. Asimismo, deberá acreditarse, con la documentación respectiva, la creación de una asociación civil a la que se le dará, para efectos fiscales, la misma calidad que un partido político; dicha persona moral se deberá dar de alta ante el Sistema de Administración Tributaria y finalmente deberá abrir una cuenta bancaria en la que se recibirán los recursos públicos y privados correspondientes. El aspirante deberá formar parte de la asociación civil (artículo 368).

Hecho lo anterior y en la condición de aspirante, inicia la tercera fase —la más representativa— dirigida a la obtención del apoyo ciudadano conducente, mismo que se dará de conformidad con las siguientes fórmulas: para el cargo de presidente de la República, el aspirante tendrá 120 días para obtener el apoyo de al menos el equivalente a 1 por ciento de la lista nominal de electores, integrada por electores de cuando menos 17 entidades federativas; para el cargo de

<sup>19</sup> El procedimiento para obtener una candidatura independiente a nivel federal se encuentra regulado en el capítulo XVI del RE del INE.

senador, el aspirante tendrá 90 días para obtener el apoyo de, al menos, 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa a representar en un porcentaje de por lo menos la mitad de los distritos electorales; finalmente, para el cargo de diputado federal el aspirante tendrá 60 días para obtener el apoyo de, al menos, 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral a representar, en un porcentaje de al menos la mitad de las secciones electorales, como lo indican los artículos 369 y 371.

El régimen jurídico de los aspirantes al interior de esta etapa incorpora restricciones en cuanto al uso de recursos privados, equivalentes a 10 por ciento de la campaña inmediata anterior (artículo 374), así como prohibiciones absolutas para realizar actos anticipados de campaña y contratar tiempos en radio y televisión (artículo 372); se especifican y diferencian los derechos y obligaciones de los aspirantes (artículo 379)<sup>20</sup> con respecto a los inherentes a los candidatos ya registrados (artículo 393);<sup>21</sup> se establece el derecho a contar con representación ante

<sup>20</sup> Entre los derechos de los aspirantes podemos mencionar los siguientes: a) solicitar a los órganos electorales su registro como aspirante; b) realizar actos y gestiones para promover sus ideas y propuestas a fin de obtener el apoyo ciudadano; c) utilizar financiamiento de origen privado; d) nombrar representantes en las sesiones del cg, local y distrital respectivos, y e) insertar en su propaganda la leyenda “aspirante a Candidato Independiente”. Por cuanto hace a sus obligaciones los aspirantes deben: a) conducirse con respeto a las leyes y a la Constitución; b) no aceptar ni usar recursos de procedencia ilícita para ejercer actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano; c) no aceptar aportaciones y donaciones en efectivo, metales y piedras preciosas; d) rechazar apoyos económicos, políticos o propagandísticos del extranjero; de cultos, asociaciones religiosas así como de cualquiera de los Poderes de la Unión, entidades federativas, ayuntamientos, organismos, entidades, dependencias de la administración pública y organismos autónomos de los tres órdenes de gobierno (federal, local, municipal), partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, personas morales nacionales y físicas que vivan en el extranjero, sea que se obtengan por sí o por interpósita persona; e) abstenerse de ejercer actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano; f) abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnias o cualquier expresión que denigre a otro aspirante, precandidato, partido político, personas, instituciones públicas o privadas; g) rendir un informe de ingresos y egresos ante el INE, y h) respetar los topes de financiamiento para obtener el apoyo ciudadano.

<sup>21</sup> Entre las prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados, se pueden señalar los siguientes: a) participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección del cargo para el que fueron registrados; b) acceder a tiempos en radio y televisión en forma proporcional al tipo de elección respectiva y sólo tratándose de campaña electoral; c) acceder a financiamiento público y privado; d) realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral; e) ejercer el derecho de réplica, y f) designar represen-

los órganos del INE (artículo 396);<sup>22</sup> a contar con representantes en las mesas directivas de casilla (artículo 397); obtener financiamiento público y privado, y a observar los mecanismos de fiscalización de dichos recursos (artículos 398 a 410, 425 a 431); cuentan con el derecho de acceso a radio y televisión únicamente en campaña electoral (artículos 411 a 419); el uso de franquicias postales (artículos 420 y 421); el derecho a utilizar, en la propaganda electoral, el emblema y colores que lo caractericen y distingan de los partidos políticos (artículo 424), y el derecho de aparecer en las boletas electorales con el mismo tamaño y dimensiones que los partidos políticos, para lo cual únicamente se empleará el nombre completo sin la fotografía ni la silueta del candidato independiente (artículos 432 a 435). No obstante ello, el TEPJF señala:

es válido incluir en las boletas que se utilizarán en la jornada electoral las fotografías de quienes contienden en la elección, pues constituye un elemento que contribuye a potenciar el derecho humano al voto activo, al favorecer la emisión de un sufragio más informado y libre, que no pone en riesgo los principios rectores de la materia electoral. Lo anterior, porque con ello se exterioriza de modo claro y exhaustivo la imagen y persona de los candidatos a ocupar cargos de elección popular, lo cual posibilita su identificación de manera más rápida y precisa; máxime si se toma en consideración que los

---

tantes ante los órganos del INE. Respecto de sus obligaciones, los candidatos registrados deberán cumplir con las obligaciones que son inherentes a los aspirantes independientes y, además: a) respetar y acatar los acuerdos del CG del INE; b) respetar y acatar los topes de gastos de campaña; c) proporcionar al INE la información y documentación que le solicite; d) ejercer sus prerrogativas y aplicar el financiamiento sólo para gastos de campaña; e) hacer uso de la cuenta bancaria de la asociación civil únicamente para efectos del manejo de los recursos en campaña; f) abstenerse de hacer uso de expresiones, alusiones y usar símbolos religiosos; g) abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnias o cualquier expresión que denigre a candidatos, partido político, personas, instituciones públicas o privadas; h) insertar en su propaganda de manera visible la leyenda “Candidato Independiente”; i) abstenerse de usar en su propaganda emblemas o colores de los partidos políticos, y j) ser responsable solidario en los procedimientos de fiscalización de la asociación civil.

<sup>22</sup> Resulta relevante subrayar que el tema de la representación de los candidatos independientes ante el CG del INE se modificó con motivo de la sentencia emitida por el TEPJF el 4 de agosto de 2014 en el expediente SUP-RAP-92/2014 y acumulados SUP-RAP-95/2014 y SUP-RAP-96/2014, donde se ordenó al INE la modificación de su Reglamento de Sesiones para que los candidatos independientes tengan representación ante su órgano máximo.

candidatos independientes, a diferencia de los partidos políticos, carecen de emblemas arraigados en la ciudadanía que los identifiquen.<sup>23</sup>

Cabe recalcar que esta posibilidad se refiere a que en la boleta se despliegue la fotografía de todos los candidatos que compiten, para preservar el principio de equidad.

Por otra parte, el conjunto de entidades federativas de la República estableció las regulaciones para las candidaturas independientes en el ámbito de las elecciones estatales, bajo etapas en las que se encuentran diversas similitudes, pero también disposiciones muy diferentes en cuanto a requisitos, plazos, prerrogativas y demás.

Una vez satisfechos todos los requisitos y agotadas las fases previas delimitadas legalmente, se transita a la etapa final en la que se solicita el registro, en la que se produce la identidad de plazos y órganos para el registro de la totalidad de candidaturas, tanto las de carácter partidista como las independientes (artículo 382). Dentro de ella corresponde a la autoridad electoral verificar el cumplimiento del conjunto de requisitos y, de manera especial, que se haya satisfecho el porcentaje de apoyo ciudadano correspondiente, según el tipo de elección de que se trate, para lo cual resulta fundamental el apoyo del INE a través del RFE, como indica el artículo 385.

La autoridad electoral podrá, no obstante, negar o cancelar su registro cuando no cumplan con los requisitos para la obtención del registro; rebasen el tope de gasto permitido; realicen actos anticipados de campaña; contraten propaganda en radio y televisión o no entreguen informes de ingresos y egresos de gastos en campaña.<sup>24</sup>

Las campañas electorales configuran la fase central,<sup>25</sup> altamente representativa e importante en los procesos electorales, en cuanto los partidos, coaliciones y candidatos de partido e independientes despliegan un conjunto de actividades proselitistas dirigidas a la obtención del sufragio popular (artículo 242 de la LGIPE). Por ello, cualquier legisla-

<sup>23</sup> Tesis LI/2015. BOLETA ELECTORAL. ES VÁLIDO INCLUIR LA FOTOGRAFÍA DE LOS CANDIDATOS (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO), pp. 58-59.

<sup>24</sup> *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, pp. 15-16.

<sup>25</sup> Enrique Arnaldo Alcubilla, “Procedimiento electoral”, p. 398.

ción electoral se detiene a explicitar todo lo concerniente a los actos que válidamente pueden realizarse en la campaña.

En función de que las disposiciones electorales han buscado racionalizar la precampaña, intercampaña y campaña, para reducir, entre otras cosas, los costos electorales, se han determinado los límites temporales que corresponden a cada una de ellas.<sup>26</sup> En este sentido, las campañas electorales para la Presidencia de la República, diputados y senadores al Congreso federal durarán 90 días, mientras que cuando sólo se elijan diputados durará 60 días (artículo 41 fracción, IV constitucional y 251 de la LGIPE). Las campañas de gobernador tendrán un plazo de entre 60 y 90 días, cuando sólo se elijan diputados e integrantes de los ayuntamientos será de entre 30 y 60 días (artículo 116, fracción IV, inciso j constitucional).

Además, el inicio de la campaña electoral se encuentra regulado bajo el propósito de que todos los contendientes sepan en qué momento puede comenzar su labor proselitista en busca del voto, para que cuenten con las mismas oportunidades y evitar así que alguno pueda realizar actos anticipados de campaña. El orden federal y el de las entidades federativas regulan, sin excepción, esta cuestión. De forma general, las campañas arrancan al día siguiente al de la sesión en que las instituciones electorales aprueban el registro de candidaturas para la respectiva elección. Así se prevé a nivel federal y en la mayoría de entidades federativas, con algunas excepciones.

En concordancia, también se regula la conclusión de las campañas y las prohibiciones existentes con motivo del cese del proselitismo. Según el artículo 251 de la LGIPE, la legislación federal y las estatales determinan que las campañas concluirán tres días antes de la jornada electoral. En este breve periodo —veda electoral—, existen prohibiciones directas, ya que se trata de abrir un “periodo de silencio o de reflexión” para que la ciudadanía medite el sentido de su voto y decida con mayor libertad, al margen de la vorágine de las campañas.<sup>27</sup> Al efecto, el TEPJF indica:

las finalidades de la veda electoral consisten en generar condiciones suficientes para que la ciudadanía procese la información recibida durante las campañas

<sup>26</sup> Cecilia Tapia, “Regulación del proceso electoral”, p. 388.

<sup>27</sup> María Marván Laborde, *op. cit.*, p. 877.



electorales y reflexionen el sentido de su voto, así como prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en fechas muy próximas a los comicios, los cuales, dados los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control previstos legalmente.<sup>28</sup>

En este sentido, es evidente que “la prohibición dirigida a quienes ostenten una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales. Tal prohibición constituye una limitación razonable a su libertad de expresión para garantizar las finalidades de dichas normas, y resulta una medida que contribuye a salvaguardar, además, el principio de equidad en la contienda electoral”.<sup>29</sup>

Tampoco está permitido en ese periodo la publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. Quienes infrinjan estas disposiciones cometen delitos electorales tipificados por la LGMDE. En este aspecto, el TEPJF sostiene:

la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio, encuestas o sondeos de opinión, para dar a conocer las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en procesos comiciales, o bien, las que se desarrollen con motivo de consultas populares, hasta en tanto no se efectúe el cierre oficial de las casillas ubicadas en las distintas zonas de husos horarios del país, constituye una medida idónea que persigue un fin constitucional legítimo, dado que busca evitar que existan obstáculos que generen confusión en la conformación de la opinión del electorado que reside en los estados más occidentales del país; también resulta necesaria, para asegurar que los resultados no sean del conocimiento en las entidades donde todavía no han cerrado las casillas; y proporcional en sentido estricto porque en realidad, la restricción prevalece únicamente por un breve periodo, limitado a la diferen-

<sup>28</sup> Jurisprudencia 42/2016. VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS. pp. 45-47.

<sup>29</sup> Tesis LXX/2016. VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET, pp. 140-141.



cia entre los husos horarios existentes en todo el territorio nacional; motivo por el cual, tal medida es acorde con el test de proporcionalidad.<sup>30</sup>

Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos, de acuerdo con la opinión de Fernando Tuesta: uno vinculado al proselitismo político y otro, al empleo de los medios de comunicación tradicionales y modernos.<sup>31</sup> En este sentido, más allá de sus tramos formales, la campaña electoral representa, inicialmente, el espacio para que los actores políticos desplieguen sus estrategias y mensajes proselitistas a partir de la omnímoda presencia de los candidatos en reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, marchas y en todos aquéllos en los cuales los candidatos o sus voceros tienen un contacto directo con el electorado para promover sus candidaturas.

La segunda de las vertientes aludidas hace referencia a lo que las legislaciones electorales denominan propaganda electoral, la cual constituye un elemento imprescindible de las campañas:

tiene como objetivo la exposición de programas de gobierno con la intención de lograr un acercamiento entre el candidato y su público meta, el elector, que, a su vez, necesita información sobre las propuestas de partidos y candidatos a fin de que el sufragio se ejerza de forma consciente. Constituye un tipo de propaganda política y se distingue de la propaganda partidaria, que tiene por objetivo la divulgación de los programas de los partidos con el fin de aumentar el compromiso por parte del electorado.<sup>32</sup>

En este sentido, “Karl Loewenstein define la propaganda política como aquella acción orientada a influir en la masa de los destinatarios del poder, operando más con elementos emocionales que con la persuasión a través de argumentos racionales”.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Tesis XXXIV/2015. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE HUSOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, pp. 83-84.

<sup>31</sup> Fernando Tuesta Soldevilla, “Campaña electoral”, p. 94.

<sup>32</sup> Luciana Lossio, “Propaganda electoral”, p. 886.

<sup>33</sup> Enrique Arnaldo Cubilla, “Propaganda electoral”, p. 405.

El periodo de campaña es el ámbito en el que se ensanchan las libertades para que fluya la mayor cantidad de información de contenido político-electoral; de ahí que la propaganda, en sus múltiples manifestaciones, obtenga una relevancia inusitada si de lo que se trata es de presentar ante la ciudadanía las propuestas de campaña utilizando escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, mantas, cartelones, pintas de bardas y expresiones difundidas por los candidatos, a través de las plataformas ofrecidas por los distintos medios de comunicación. Éstos pueden ser electrónicos o impresos, como la radio, televisión, internet, telefonía, panorámicos, prensa, folletos, móviles, u otros ya mencionados o similares, incluidas las posibilidades de difusión ofrecidas por redes sociales, blogs, páginas web, mensajes electrónicos e instantáneos, vía telefonía celular.

En términos legales, el propósito es develar ante la ciudadanía las propuestas que pretende llevar a cabo, así como los programas y acciones previstos en la plataforma electoral de su partido para que se debatan, confronten y, sobre todo para que logren persuadir al votante para que se decante por su opción política o incluso para influir en él para que no vote por un determinado partido o coalición, todo ello dentro de un entorno de tolerancia a la crítica, el reproche y los señalamientos, con el propósito de auspiciar una opinión pública robusta y vigorosa (artículo 242 de la LGIPE).

Es común que se estipulen requisitos para la propaganda impresa. De forma general, debe contener una identificación precisa del partido político, coalición o candidatura independiente que ha registrado al candidato. La que se difunda por medios gráficos no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos, como indica el artículo 246 de la LGIPE.

La reforma electoral de 2007 introdujo importantes limitaciones al contenido de la propaganda en radio y televisión, prohibiendo el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. No obstante, la reforma constitucional de 2014 amplió los márgenes de la libertad de expresión y mantuvo solamente la prohibición de la calumnia.<sup>34</sup> En este cambio, se introdujo una nueva causal de nulidad: cuando de manera objetiva se acredite la

<sup>34</sup> César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 158 y ss.

compra de cobertura informativa en radio y televisión, y que dicha violación sea determinante para el resultado electoral porque la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar haya sido menor a 5 por ciento de los votos, como los establece el artículo 41, base VI constitucional.

En general, las legislaciones prevén la prohibición de celebrar o difundir, el día de la jornada y durante los tres días anteriores, reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales (artículo 251 de la LGIPE).

Existen importantes restricciones a la colocación de propaganda. En principio, no está permitido fijar propaganda en equipamiento urbano ni fijarse en inmuebles de propiedad privada, pero sí en bastidores y mamparas de uso común. Algunas legislaciones impiden que pueda colocarse en edificios ubicados en el centro histórico, plazas públicas y demás construcciones de valor arquitectónico o en la infraestructura telefónica y eléctrica. Otras son explícitas al señalar que la propaganda no deberá modificar el paisaje ni perjudicar los elementos que forman el entorno natural, prohibiéndola en cerros, piedras, barrancas, colinas y demás accidentes geográficos. Una prohibición ampliamente extendida es la que impide fijar o distribuir propaganda electoral al interior y al exterior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos, según señala el artículo 249 de la LGIPE.

El artículo 209 de la LGIPE dispone que, para los procesos electorales federales y locales, la propaganda electoral impresa debe ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables. También estipula que los partidos políticos y candidatos independientes deben presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

Si la propaganda electoral es esencial en el desarrollo de las campañas electorales, no ocurre lo mismo con aquella otra modalidad de publicidad que la legislación electoral denomina propaganda gubernamental.

A diferencia de aquella, que tiene un propósito esencialmente persuasivo, ésta emana de los poderes públicos y tiene una finalidad primordialmente informativa. A través de ella, se difunde información de relevancia pública y se cumple con la obligación de las autoridades de informar sobre el ejercicio de su función y con el derecho del ciudadano a estar informado.

Esta modalidad de comunicación institucional encontró en la reforma electoral de 2007 su regulación más acabada. Se introdujo, primeramente, una limitación temporal que prohíbe tanto a los poderes federales y estatales como a los municipios, órganos de gobierno del entonces Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, difundir propaganda gubernamental en el ámbito de las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Dentro de este periodo se permite que las autoridades difundan información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de urgencia (artículo 41 constitucional). Algunas legislaciones estatales la permiten en cuestiones de seguridad, emergencia o ante una contingencia natural.

En segundo lugar, se configuraron restricciones al contenido de la propaganda. Por ende, a partir de la reforma, las comunicaciones institucionales ya no pueden tener cualquier contenido, sino un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En relación con los contenidos vedados se señala que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público (artículo 134 constitucional). Al respecto, el TEPJF señala:

en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, a través de los cuales se proporcionan a la ciudadanía herramientas para que tenga conocimiento de los trámites y requisitos que debe realizar, inclusive, de trámites en línea y forma de pago de impuestos y servicios. De conformidad con lo anterior, la información pública de carácter institucional puede difundirse en portales de internet y redes sociales durante las campañas electorales y veda electoral, siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Tesis XIII/2017. INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL [pendiente de publicación].

Algunas entidades determinan la validez de la propaganda siempre que no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, el estado o los ayuntamientos, mientras que en otras se prohíben elementos que se relacionen con algún partido político.

El Cofipe estableció una salvedad a las restricciones aludidas y la LGIPE la mantuvo vigente. Ambas disposiciones estipularon que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda siempre que la difusión se limite a una vez por año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe (artículo 242 de la LGIPE). Un número importante de entidades federativas incorporaron la salvedad en sus legislaciones.

La exigencia de que los partidos políticos, coaliciones y candidatos debidamente registrados cuenten con espacios para que puedan socializar sus ideas, propuestas, políticas y programas, propició que la reforma electoral de 2007 instaurara un nuevo modelo de comunicación política para determinar, entre otras cosas, la modalidad de acceso de los partidos políticos y sus candidatos a los medios de comunicación, particularmente la radio y televisión, la prohibición a la contratación de propaganda político-electoral, las restricciones al contenido de la propaganda electoral, el régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia, el reconocimiento y garantía del derecho de réplica, y la realización de debates entre candidatos.<sup>36</sup>

Se regularon, desde entonces, cuestiones como el tiempo que en año electoral queda a disposición de la autoridad electoral —entonces IFE, ahora INE— en cada estación de radio y televisión para que sea distribuido durante las precampañas, intercampanas y campañas electorales; el tiempo correspondiente en año no electoral; la distribución del mismo en las horas de transmisión; el margen de horario en la programación en la que deben transmitirse los promocionales; las modalidades de su

<sup>36</sup> César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 145 y ss., y “Una reforma electoral a favor del ciudadano”, *Este País*, p. 27.

distribución entre los partidos políticos; aquel que corresponde a los partidos que no tengan representación en el Congreso; el tiempo que puede utilizar para fines propios o de otras autoridades electorales; la manera de asignar los tiempos en los procesos electorales locales con jornadas comiciales que coincidan con la federal y las modalidades para aquellas que no coincidan, así como su distribución entre los partidos políticos locales, como indica el artículo 41, fracción II constitucional.<sup>37</sup>

La reforma electoral de 2014 mantiene las características esenciales del modelo, pero con algunos ajustes. Incrementó, por ejemplo, hasta en 60 por ciento el tiempo en radio y televisión destinado a los partidos políticos durante las precampañas, equilibró los tiempos asignados a los partidos nacionales y a los locales, así como la presencia de las candidaturas independientes, además de generar un formato único de los *spots* con duración de treinta segundos.<sup>38</sup>

Los artículos 168 y 169 de la LGIPE indican el esquema de distribución de los tiempos a asignar “al margen del proceso electoral” y “con motivo del proceso electoral” tanto a nivel federal como en las entidades federativas puede sintetizarse de la siguiente manera: en año no electoral quedan a disposición de la autoridad electoral siete minutos y 48 segundos en cada estación de radio y cinco minutos 45 segundos en cada canal de televisión (lo que integra 12 por ciento del tiempo que corresponde al Estado). En radio, cuatro minutos se reparten entre los partidos políticos y tres minutos 48 segundos entre las instituciones electorales del ámbito federal y estatal. En televisión, tres minutos se asignan a los partidos y dos minutos 45 segundos a las autoridades electorales.

Dentro del proceso electoral se ponen a disposición de la autoridad electoral un total de 48 minutos en cada estación de radio y canal de televisión, asignados de conformidad con la etapa de la competencia electoral. En la precampaña se asigna a los partidos 30 minutos en cada estación, dentro de una franja de transmisiones que comprende 18 ho-

<sup>37</sup> César Astudillo, “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, p. 6 y ss.

<sup>38</sup> *La reforma electoral en marcha...*, pp. 15-16

ras al día, de las 6:00 a las 24:00 horas. A las autoridades electorales les corresponden los 18 minutos restantes en cada estación.

La etapa de intercampaña transfiere 50 por ciento de los tiempos en radio y televisión a los fines propios de las autoridades electorales, por lo cual al INE le corresponde administrar 24 minutos para sus fines y el de otras autoridades electorales, con la finalidad de avanzar en la promoción del voto, mientras que 50 por ciento restante se distribuye entre los partidos políticos para que puedan difundir mensajes de carácter genérico.

En cambio, la etapa de campaña destina 85 por ciento del tiempo a los partidos en su conjunto, al asignarles 41 minutos en cada estación de radio y televisión, mientras que a las autoridades electorales se les asignan siete minutos.<sup>39</sup>

Los tiempos en cada uno de los medios de comunicación aludidos se distribuyen de la misma manera que el financiamiento público: 30 por ciento de forma igualitaria y 70 por ciento de forma proporcional a la votación obtenida por cada partido político en la última elección para diputados federales (artículo 167 de la LGIPE).

Los artículos 167, 393, 173, 178, 179, 181 de la LGIPE prevén la forma de asignar los tiempos que corresponden a las coaliciones totales y parciales, los candidatos independientes, las campañas locales en elecciones coincidentes con la federal, los partidos políticos locales, las autoridades electorales de las entidades federativas, así como para administrar los tiempos que correspondan en periodo no electoral.

La totalidad del tiempo que el Estado confiere a los partidos políticos, candidatos y a las instituciones electorales, en vez de ser adecuadamente utilizado dentro de un abanico de formatos para la comunicación político-electoral, quedó drásticamente reducido a un formato casi único que terminó por repartirlo en *spots* de breve duración. Así, dentro de las precampañas y campañas, los *spots* electorales, incluso los institucionales, han quedado configurados en la ley con un formato único (artículo 167).

Los efectos nocivos de dicho formato, que se reflejan en su pobre capacidad para transmitir adecuadamente una propuesta de campaña,

<sup>39</sup> *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, p. 49.



ha llevado a señalar que la llamada *spotización* constituyó una “derivación perversa” del nuevo modelo de acceso a la radio y televisión.<sup>40</sup>

Las encuestas electorales representan un poderoso instrumento que permite conocer las percepciones, actitudes, opiniones, gustos, incluso “la intención de voto, la simpatía partidaria, la imagen de los dirigentes, la imagen de los partidos, las necesidades y las esperanzas de los electores”,<sup>41</sup> para que, con base en la información que arrojan, se puedan delinear estrategias políticas diversificadas, a partir de las fortalezas de los candidatos y los grupos a los que se quiere atraer. Reflejan las preferencias de los ciudadanos en un momento especialmente interesado en su evolución histórica, a través de técnicas de investigación social. Por ello se ha dicho que “son una especie de fotografía que forma parte de una película”.<sup>42</sup>

A partir de las elecciones de 1988, las encuestas electorales encontraron asidero firme en México. Su instalación en el centro de las contiendas electorales produjo la exigencia de regularlas a través de reglas cada vez más rigurosas y de darles un seguimiento más cercano por parte de las autoridades electorales, incluyendo el registro de sus respectivas metodologías.

Así, la reforma de 2014, interesada en aquellas encuestas que dan a conocer preferencias o tendencias electorales por la capacidad que tienen para confundir, anidar percepciones, generar corrientes de opinión, enraizar ánimos, predeterminar preferencias, orientar el sentido del voto y modificarlo en las urnas para conferirle un sentido útil, confirió al INE la rectoría de las encuestas, mediante la emisión de las reglas, lineamientos y criterios que las personas físicas o morales deberán adoptar para su realización en el marco de las elecciones federales y locales.

El reglamento distingue con puntualidad dos tipos de encuestas. La encuesta de salida es aquella que se realiza el día de la jornada electoral al pie de la casilla, mediante un cuestionario que se aplica a la ciudadanía inmediatamente después de haber emitido su voto, con

<sup>40</sup> José Woldenberg, *Comunicación política, medios y elecciones*, p. 48.

<sup>41</sup> Víctor Borge, “Encuestas electorales”, p. 370.

<sup>42</sup> Enrique Arnaldo Cubilla, *op. cit.*, p. 228.



la intención de recabar información respecto a quién otorgó efectivamente su voto el elector.

Las encuestas por muestreo, en cambio, son aquellas que se realizan previo a la jornada electoral y cuya publicación se lleva a cabo desde el inicio del proceso electoral federal o local correspondiente, hasta tres días antes de la celebración de la jornada electoral respectiva, con el fin de dar a conocer las preferencias electorales de la ciudadanía (artículos 136, 137 y 356 del reglamento).

La legislación dispone requisitos para la publicación o difusión por cualquier medio de encuestas electorales, obligando a que las personas que pretendan difundirlas presenten al INE o a los OPL un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente, así como la metodología utilizada, el dinero empleado y su origen, el personal responsable y los resultados obtenidos para ejercer el seguimiento y control correspondiente (artículo 213 de la LGIPE). Al respecto, el TEPJF ha subrayado que “las obligaciones impuestas durante los procesos electorales para quienes publiquen, soliciten u ordenen encuestas o sondeos de opinión, no coartan el derecho de información y expresión, pues si bien este derecho es inherente a la actividad periodística, esa actividad informativa, en materia de encuestas, debe informarse al INE, en aplicación de las normas contenidas en la LGIPE”.<sup>43</sup>

El ámbito temporal en que se pueden realizar y difundir dichos ejercicios tiene normas a observar. La regla general es que puedan abarcar el periodo comprendido entre el inicio del proceso electoral hasta la antesala de la jornada electoral. No obstante, la regulación prohíbe, durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación los resultados de las encuestas que tengan como finalidad dar a conocer las preferencias electorales.

Los resultados de las encuestas por muestreo y las encuestas de salida sobre las elecciones federales podrán darse a conocer hasta el

<sup>43</sup> Tesis LVII/2016. ENCUESTAS. EL DEBER DE INFORMARLAS AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES, NO COARTA EL DERECHO DE INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 86-87.

cierre oficial de todas las casillas en el país, es decir, hasta el cierre de aquellas casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional. Aquellas sobre las elecciones locales, hasta el cierre oficial de todas las casillas de la entidad que corresponda (artículo 134 del reglamento).

A las instituciones electorales les corresponde recibir las solicitudes y, si es el caso, autorizar el registro de los organismos o empresas que pretendan realizar encuestas y otros estudios similares sobre la intención del voto de los ciudadanos, siempre y cuando de su análisis se advierta que se ajustan a los lineamientos aprobados por el INE.

El reglamento regula también lo relativo a los conteos rápidos, tanto aquellos que pueden ordenar las instituciones electorales, como los no institucionales realizados por las personas físicas y morales, y que son un ejercicio de estimación estadística, fundado en una muestra representativa de los resultados de la votación obtenida en casillas, con el propósito de obtener una estimación del resultado de la elección correspondiente, según indican los artículos 137 y 356 del reglamento.

Un aspecto altamente relevante dentro de la organización de los comicios es el relativo a la documentación y los materiales electorales en función de que presupone un amplio despliegue logístico para que el día de la jornada electoral se garantice que cada una de las casillas cuente con los aditamentos necesarios para ejercer el sufragio.

En este sentido, no hay duda que el documento electoral más relevante el día de las elecciones es la boleta electoral, ya que a través de ella se exterioriza la preferencia electoral y se consigna, mediante una marca, la voluntad ciudadana que ingresada en la urna se convierte en un voto. Sin embargo, no es el único, como se verá.

En esta materia, el INE ejerce una rectoría normativa, ya que tiene la potestad para emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

El órgano que aprueba el modelo de boleta es el correspondiente CG de cada organismo electoral, a partir de las disposiciones establecidas en las leyes de la materia. En el ámbito federal, se dispone que las boletas para la elección de la Presidencia, senadurías y diputaciones deberán contener información geográfica, es decir, la entidad federativa, municipio, distrito, sección, el cargo por el que se está postulando, el emblema de

los partidos políticos participantes, el nombre de los candidatos, el espacio para candidaturas no registradas y para candidaturas independientes, así como las firmas del presidente y secretario ejecutivo del INE. Las boletas de diputados y senadores llevarán impresas las listas de los candidatos que se postulen por RP, como señala el artículo 266 de la LGIPE. La mayoría de estos requisitos se consigna para las correspondientes elecciones estatales con las adecuaciones del caso.

El orden en que aparecerán los emblemas de los partidos políticos se encuentra puntualmente estipulado, según la antigüedad de su registro (primero el más antiguo y así sucesivamente). En el caso de las coaliciones, cada uno de los partidos aparecerá con su propio emblema en la boleta, sin que esté permitido utilizar emblemas de coalición.

Por cuestiones de seguridad y certidumbre se exige que las boletas estén adheridas a un talón con folio en orden progresivo, del cual serán desprendibles. En algunas legislaciones se exige, además, que tengan código de barras, sellos o medidas de seguridad que dificulten su falsificación.

Algunas legislaciones establecen la posibilidad de que las boletas incorporen las fotografías de todos los candidatos, mientras que otras las prohíben, al igual que las imágenes o siluetas de los candidatos registrados, pues supone un acto de proselitismo electoral el día de la jornada electoral. La jurisprudencia permite adicionar el sobrenombre del candidato para su fácil identificación por parte de la ciudadanía. Esto en función de que

la legislación no prohíbe o restringe que en la boleta figuren elementos adicionales como el sobrenombre con el que se conoce públicamente a los candidatos, razón por la cual está permitido adicionar ese tipo de datos, siempre y cuando se trate de expresiones razonables y pertinentes que no constituyan propaganda electoral, no conduzcan a confundir al electorado, ni vayan en contravención o detrimento de los principios que rigen la materia electoral, dado que contribuyen a la plena identificación de los candidatos, por parte del electorado.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Jurisprudencia 10/2013. BOLETA ELECTORAL. ESTÁ PERMITIDO ADICIONAR EL SOBRENOMBRE DEL CANDIDATO PARA IDENTIFICARLO, pp. 13-14.

Dentro de la documentación electoral se contemplan elementos muy variados que se emplean en las elecciones, desde los documentos más reconocidos, como el acta de la jornada electoral y el acta de escrutinio y cómputo, pasando por la hoja de incidentes, los carteles de identificación de casilla y de resultados de la votación, los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla, los recibos que consignan la entrega de la documentación y materiales electorales a los respectivos órganos, hasta las constancias de mayoría y validez de las elecciones (artículo 150 del reglamento).

Los materiales electorales, por otra parte, son todos aquellos aditamentos que se emplean en la jornada electoral para facilitar el ejercicio del sufragio: las urnas para recibir la votación, la tinta indeleble, los útiles de escritorio, las mamparas que garantizan que el elector pueda emitir su voto en secreto, la caja paquete electoral, los marcadores de credenciales, las bases y cancelos (artículo 153 del reglamento).

Algunas legislaciones detallan los útiles de escritorio al incluir rótulos para ubicación de casilla, plumas, plumones, sellos, cinta adhesiva, papel, liga y cajas del color que corresponda a cada elección, contemplando mascarillas o plantillas impresas en sistema braille para su uso por personas con discapacidad visual. La aprobación de la documentación electoral y de los materiales electorales deberá hacerse con la suficiente anticipación para asegurar su producción y distribución oportuna.

Cabe destacar que las legislaciones determinan el plazo en el que la documentación y el material descrito deberán ser entregados a los presidentes de las mesas directivas de casilla. En el ámbito federal y en la mayoría de los estados, se establece la entrega dentro de los cinco días anteriores al de la elección, de acuerdo con el artículo 269 de la LGIPE.

La logística electoral establece la necesidad de determinar cuántas casillas deberán instalarse el día de las elecciones, la ubicación de las mismas y la integración de los ciudadanos que habrán de fungir como sus funcionarios.

La reforma electoral de 2014 atribuyó al INE la competencia originaria para que, en el contexto de las elecciones federales y locales, realice la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas (artículo 41, fracción V, apartado A constitucional).

Determinó también que, ante la concurrencia de elecciones locales y federales, se procedería a instalar una casilla única; la integración de la mesa directiva se modificó al agregar un secretario y un escrutador adicionales (artículos 82 y 253).

El número de casillas a instalar en cada elección corresponde al INE y a los OPL, cada uno dentro del ámbito de sus competencias. En dicha determinación la Dirección Ejecutiva del RFE cumple un papel preponderante, ya que es la encargada de desagregar el padrón electoral y lista nominal por distrito, municipio, sección, localidad y manzana en cada entidad federativa, así como entregar dicha información a las áreas ejecutivas que correspondan, con el fin de determinar el número de casillas a instalar en cada sección electoral.

Para ello, debe tomarse en cuenta que de los tres mil electores que integran cada sección electoral en los distritos uninominales federales, estatales o en las circunscripciones municipales, por regla general, por cada 750 electores deberá establecerse una casilla para recibir la votación de los ciudadanos que residan en la misma; de ser dos o más, se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.

Para integrar las mesas directivas de casilla, el CG del INE deberá sortear un mes del calendario, el cual, junto con el que siga en su orden, será tomado como base para la insaculación de los ciudadanos, dentro de un margen que, con la reforma electoral de 2014, aumentó de 10 a 13 por ciento de ciudadanos. Enseguida, sorteará las 26 letras del alfabeto con el propósito de obtener la letra del apellido con la cual se procederá a seleccionar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. En un pronunciamiento reciente, el TEPJF se ha manifestado por la inclusión de aquellos ciudadanos que tengan doble nacionalidad, habilitándolos para formar parte de esta gran tarea cívica. Al respecto,

la restricción establecida en la porción normativa del artículo 83, apartado 1, inciso a), de la mencionada ley, genera una distinción discriminatoria, toda vez que no tiene un fin constitucional legítimo, y no resulta aplicable el artículo 32 constitucional que permite regular el ejercicio de los derechos de las personas con doble nacionalidad y reserva determinados cargos y funciones para los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra

nacionalidad, ya que este último numeral se refiere a determinados cargos y funciones del servicio público que son estratégicos y prioritarios para la preservación del interés nacional y no a la función electoral de integrar mesas directivas de casilla que, aunque es relevante para la democracia y protege la decisión del electorado el día de la jornada electoral, es una actividad colegiada con una serie de controles administrativos y, en su caso, jurisdiccionales, a fin de que su designación y actuación sea la óptima.<sup>45</sup>

A partir de esos resultados, las juntas distritales —previa verificación de que no existan impedimentos— realizarán un nuevo sorteo con los nombres que se encuentren en dicha relación para determinar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. Hecho lo anterior, determinará con base en la escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla, para que enseguida los consejos distritales notifiquen personalmente a quienes hayan sido seleccionados y les entreguen su respectivo nombramiento (artículo 254 de la LGIPE).

En este contexto, corresponde al INE aprobar e implementar la capacitación de los funcionarios de mesas directivas de casilla, tanto en el ámbito federal como local. En elecciones concurrentes, los OPL podrán coadyuvar con el INE en esta materia, según el artículo 110 del reglamento.

Para determinar la ubicación de las casillas, los integrantes de las juntas distritales ejecutivas recorrerán las secciones de los correspondientes distritos con el propósito de localizar lugares de fácil y libre acceso para los electores, donde se puedan instalar las cosas y que garanticen el secreto en la emisión del voto; que no sean casas de servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, propiedad de dirigentes de partidos o candidatos registrados en las elecciones, que no sean templos o locales destinados al culto, locales de partidos políticos, ni cantinas o centros de vicio.

Posteriormente, presentarán a los consejos distritales las propuestas de lugares, que serán examinadas por éstos para proceder, enseguida, a la aprobación y publicación de la ubicación de las casillas, como indican los artículos 255 y 256 de la LGIPE. Para la instalación, integración de la

<sup>45</sup> Tesis XIV/2017. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. ES INCONSTITUCIONAL EXCLUIR A CIUDADANOS CON DOBLE NACIONALIDAD EN SU INTEGRACIÓN [pendiente de publicación].

Mesa Directiva y ubicación de las casillas especiales se seguirá un procedimiento similar, subrayando que las mismas tuvieron un aumento considerable, al pasar de cinco a 10 por distrito, de conformidad con la última reforma electoral.<sup>46</sup>

#### ETAPA DE LA JORNADA ELECTORAL

La etapa más conocida de las elecciones es la jornada electoral. Ciertamente es la etapa más corta, desde el punto de vista temporal, pero la más significativa en tanto que se encuentra orientada a la recolección de la voluntad política de los ciudadanos expresada a través del voto.

Las legislaciones electorales del país parecen haber tomado un concepto restringido de jornada electoral, el cual hace referencia al “periodo durante el que transcurre la votación o, lo que es lo mismo, el número total de horas que permanecen abiertos los colegios electorales para recibir el voto de los electores”.<sup>47</sup> Es así porque dispone expresamente que esta etapa inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla (artículo 208). Sobre el particular, conviene destacar que la reforma electoral de 2014 modificó la fecha de la jornada electoral, la cual en la legislación previa se llevaba a cabo el primer domingo de julio y dispuso en el transitorio segundo, fracción II, que las elecciones de 2018 excepcionalmente se realizarán nuevamente en julio.<sup>48</sup>

En este sentido, una definición amplia de jornada electoral establecería su inicio con la presencia de los integrantes de las mesas de votación y cubriría el proceso de comprobación de la documentación y los materiales electorales, así como su instalación. Estas labores tienen la consideración de actos preparatorios y forman parte de la etapa que acaba de analizarse.

Por disposición expresa, esta etapa inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla (artículo 208).

<sup>46</sup> *La reforma electoral en marcha...*, p. 16.

<sup>47</sup> Ignacio Gutiérrez Cassillas y José Luis Ruiz-Navarro Pinar, “Jornada electoral”, p. 585.

<sup>48</sup> En relación con las fechas en las que se han dispuesto las jornadas electorales, acúdase a Javier Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, pp. 618 y ss.

No obstante, la regulación jurídica de la jornada electoral incorpora, como actos iniciales de la misma, la instalación y apertura de las casillas, con lo cual parecería que forman parte de esta etapa. Desde estas perspectivas, la instalación y apertura de casillas constituye el primer acto y, por tanto, el que inaugura la etapa de la jornada electoral. Representa el conjunto de actividades dirigidas a preparar todo lo necesario para que las casillas se encuentren listas para abrir y comenzar a recibir la votación.

Al ser un elemento fundamental de la etapa más relevante del proceso electoral, se regulan con acuciosidad las dos grandes facetas en que se divide. Por un lado, lo referente a la instalación de las casillas y, por el otro, lo relativo a su consecuente apertura.

En relación con la instalación, se determina en primer lugar a los participantes en este procedimiento. En general, se establece que serán el presidente, secretario y los escrutadores propietarios de las mesas directivas de casilla quienes procederán a su instalación en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren.

La certidumbre impone que se exprese la hora de la instalación y la hora de apertura de las casillas. La mayoría de las regulaciones dispone que los funcionarios de las mesas directivas deberán presentarse para iniciar con los preparativos para la instalación de la casilla a partir de las 7:30 horas. Existen entidades que convocan a las 7:00 horas. En la mayoría de casos, se determina que la instalación y la apertura de las casillas se dará a partir de las 8:00 horas; incluso en algunas se subraya que en ningún caso se podrán recibir votos antes de esta hora. Al respecto, el TEPJF destaca:

para el ejercicio de ese derecho se instalarán casillas, las cuales comenzarán la recepción de la votación a partir de las 8:00 horas del día de la jornada electoral. Sin embargo, el hecho de que la instalación ocurra más tarde, retrasando así la recepción del voto, es insuficiente, por sí mismo, para considerar que se impidió votar a los electores y actualizar la causa de nulidad respectiva, ya que una vez iniciada dicha recepción se encuentra en posibilidad de ejercer su derecho a votar.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Tesis XLVII/2016. DERECHO A VOTAR. LA INSTALACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA POSTERIOR A LA HORA LEGALMENTE PREVISTA, NO IMPIDE SU EJERCICIO, pp. 78-79.



Con el objeto de consignar los datos más significativos del proceso de instalación de las casillas, las legislaciones electorales prevén, según el artículo 219 de la LGIPE, que en el acta de la jornada electoral se haga constar, en el apartado correspondiente a la instalación, un conjunto de datos entre los que destacan: lugar, fecha y hora en que se inicia el acto de instalación; nombre completo y firma autógrafa de las personas que actúan como funcionarios de casilla, así como de los representantes de los partidos políticos que se encuentren; el número de boletas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda; la manifestación de que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios y representantes presentes para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos.

La instalación de las casillas tiene una modalidad ordinaria que requiere la presencia de los funcionarios que fueron previamente seleccionados y capacitados por el INE. Sin embargo, ante la eventualidad que alguno o algunos de ellos no concurran a la instalación de las casillas, las legislaciones prevén modalidades extraordinarias para garantizar dicha instalación y apertura de las mismas. Esto es con la finalidad de privilegiar el derecho al voto.

Entre ellas se contemplan los supuestos de ausencia de cada uno de los funcionarios propietarios de casilla. Por ello, tanto en el ámbito federal como en el de los estados, se establece como supuesto inicial la presencia del presidente y la ausencia del secretario o los escrutadores, para su solución los propietarios y suplentes se recorren hasta completar las ausencias. Enseguida, se establece la hipótesis de que falte el presidente, pero se encuentre el secretario, señalando que éste asumirá las funciones de presidente de la casilla y procederá a integrarla en la forma dispuesta por el primer supuesto.

Como tercera posibilidad se contempla la ausencia del presidente y del secretario, así como la presencia de alguno de los escrutadores, señalándose que en tal caso, éste asumirá las funciones de presidente y procederá a integrar la casilla en el mismo sentido que el supuesto anterior. Un supuesto adicional es aquél en el que sólo se encuentran los suplentes. En este caso, se determina que uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador,

procediendo el primero a instalar la casilla, nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes.

Finalmente, se regula el caso de que no asista ninguno de los funcionarios de casilla. Al respecto se sostiene que el Consejo Distrital o Municipal, según corresponda, tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y designará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación. En este caso, el supuesto extremo, pero posible, y por eso lo atienden todas las normas electorales. Asimismo es el que determina que ante la ausencia de todos los funcionarios de casilla se permita que los representantes de partidos políticos procedan a su designación. Las hipótesis hablan generalmente de razones de distancia o dificultad en las comunicaciones que impida la oportuna intervención de la autoridad electoral y de llegar a las 10:00 horas sin la debida integración de la casilla. Para determinar la regularidad de dicha designación, se requiere por lo general la presencia de un juez o fedatario público (artículo 274 de la LGIPE).

También se dispone la eventualidad de que la casilla se haya instalado en un lugar distinto al previamente aprobado. Este supuesto y el de la integración extraordinaria de la mesa deberán consignarse en el acta respectiva, la cual una vez llenada y firmada en el apartado correspondiente permitirá que el presidente de la mesa declare el inicio formal de la votación (artículo 277).

Una vez que se encuentran instaladas y abiertas las casillas, comienza la votación, “una de las fases centrales o nucleares del proceso electoral, aquélla en la que el elector expresa su voluntad, su opción, a través de la emisión del voto”. Para que exista un orden en esta etapa, las legislaciones electorales regulan, sin excepción, el procedimiento sobre el que transcurrirá la votación, la cual, una vez iniciada, no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor.<sup>50</sup>

Lo primero que se regula es el orden en el que votan los electores. Como no puede ser de otra manera, el artículo 278 de la LGIPE determina que los electores votarán en el orden en que se presenten a la casilla.

<sup>50</sup> Enrique Arnaldo Cubilla, “Votación”, p. 485.

En relación con los pasos que hay que cumplir para poder votar, se requiere sin excepción que el ciudadano presente, ante el presidente de la Mesa Directiva de casilla, su credencial para votar o la resolución expedida por el Tribunal Electoral que le otorga ese derecho. Enseguida, deberá comprobarse que el elector aparezca en las listas nominales, incluso que enseñe el dedo pulgar derecho para cerciorarse de que no ha votado, de tal manera que el presidente de la mesa le pueda entregar las boletas correspondientes y lo invite a pasar a una de las mamparas disponibles para que, en secreto y libertad, proceda a emitir su voto. Hecho lo anterior, el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente.

Cuando el votante haya regresado a la mesa, el secretario de la casilla anotará con sello la palabra “votó” en la lista nominal correspondiente, marcará la credencial para votar del elector, procederá a marcarle con líquido indeleble el dedo pulgar derecho y a devolverle su credencial para votar (artículo 279 y anexo 8.1 del reglamento).

La posibilidad de que los presidentes de las mesas directivas de casilla permitan emitir su voto a aquellos ciudadanos cuyas credenciales para votar contengan errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio, se prevé en la mayoría de las legislaciones, al igual que la previsión para que los representantes de los partidos y candidatos independientes ante las mesas directivas puedan ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados.

Es relevante señalar que los electores que no sepan leer o se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto podrán ser asistidos por una persona de su confianza, previo aviso de esta situación a quien presida la casilla.

Si en beneficio de la certidumbre de la jornada electoral las legislaciones electorales contemplan el inicio de la votación, lo mismo sucede en relación con el cierre, que va íntimamente vinculado con el momento en que la etapa de jornada electoral llega a su ocaso.

La regla general establece que las casillas electorales cierran la votación a las 18:00 horas, pero existen dos excepciones a la misma que permiten el cierre anticipado o tardío de la misma. Esto conduce a sostener que aun cuando el ámbito temporal de la jornada electoral

parezca rígido, en realidad muestra flexibilidad para posibilitar, en la mayor medida posible, el ejercicio del sufragio.<sup>51</sup>

La federación y los estados, sin excepción, coinciden en que las casillas pueden cerrar antes del horario establecido únicamente cuando hayan votado la totalidad de electores incluidos en la lista nominal respectiva. Igualmente, existe identidad sustancial en el supuesto de cierre tardío. Las casillas permanecerán abiertas siempre que aún se encuentren electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado.

Dentro de las formalidades para decretar el cierre de la votación destaca que el presidente debe hacer dicha declaratoria y, después, el secretario llenará el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, subrayando la hora de cierre de la votación, la cual debe ser firmada por los integrantes de la casilla y los representantes de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes acreditados ante la casilla electoral (artículos 285 y 286).

Una vez concluido el espacio temporal que permite a los ciudadanos sufragar, debe realizarse un ejercicio de contabilidad y clasificación de los votos emitidos. A este procedimiento se le conoce como escrutinio y cómputo en la casilla.

Para evitar ambigüedades, las legislaciones electorales determinan qué se entiende por este ejercicio, coincidiendo en señalar que es el procedimiento por el cual los integrantes de las mesas directivas de casilla determinan el número de electores que votó en la casilla, el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, el número de votos nulos y el número de boletas sobrantes de cada elección (artículo 288). En síntesis, “el escrutinio consiste en el conteo, valorización y consolidación de los votos emitidos”.<sup>52</sup>

Por lo general se realizan elecciones para elegir diversos puestos de elección popular, las legislaciones establecen normas para regular el orden en que deberán realizarse estos procedimientos. En elecciones no concurrentes, el modelo que más se repite es el que inicia con la elección

<sup>51</sup> Ignacio Gutiérrez Cassillas y José Luis Ruiz-Navarro Pinar, *op. cit.*, p. 590.

<sup>52</sup> Ana Beatriz Franco-Cuervo, “Escrutinios”, p. 384.

de gobernador, sigue con las de diputados y culmina con la de ayuntamientos, aun cuando algunas no necesariamente siguen este orden.

En elecciones concurrentes, donde los comicios se llevan a cabo a través de la casilla única, el orden dicta que se comience con las elecciones federales a la Presidencia, las senadurías y diputaciones, de consulta popular, cuando proceda; de manera simultánea se procede con las elecciones de gobernador o jefe de gobierno de la Ciudad de México, diputados locales, a la Asamblea Legislativa o al Congreso, ayuntamientos o alcaldías (artículo 289 de la LGIPE).

Dentro de las reglas para llevar a cabo el escrutinio y cómputo, se ha estandarizado una mecánica que establece que el secretario de la casilla contará las boletas sobrantes, las inutilizará y guardará en un sobre especial; el primer escrutador contará dos veces el número de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal. Al presidente de la mesa le corresponde la apertura de la urna, la extracción de las boletas y la demostración de que la urna quedó vacía; al segundo escrutador le compete contar las boletas; a ambos escrutadores, bajo la supervisión del presidente, la clasificación de las boletas para determinar los votos a favor de partidos políticos y candidatos y los votos nulos; finalmente, al secretario le corresponde anotar en el cuadernillo de operaciones los resultados de cada contabilidad, las cuales, una vez verificadas por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección (artículo 290 de la LGIPE).

En virtud de que a las instituciones electorales les interesa contar y clasificar correctamente los votos válidamente emitidos, es decir, aquellos que permiten inferir fuera de toda duda la voluntad del ciudadano, se han regulado, sin excepción, los supuestos a través de los cuales cabe determinar la validez de los votos, su nulidad y las formas de contabilizar los votos emanados por candidatos que no se encuentran registrados.

En este sentido, la ley precisa que se contará como voto válido para el partido político, coalición o candidato, la marca que haga el elector en un sólo espacio en el que se contenga el emblema de un partido político, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que el elector votó en favor de determinado partido político o candidato. En cambio, se considera voto nulo, cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, por ejemplo, cuando no se haya marcado ningún cuadro

o se marquen dos o más cuadros sin existir coalición de por medio. Algunas legislaciones son más concretas y determinan que el voto es nulo cuando una sola marca ocupa dos o más recuadros en su totalidad, cuando sea imposible determinar razonable y objetivamente la intención del voto, se haya marcado en su totalidad la boleta electoral o no se pueda determinar la intención de votar por un solo partido político o coalición, de acuerdo con el artículo 290.

Las legislaciones también estipulan reglas para determinar votos emitidos por candidatos no registrados, lo cuales asentarán en el acta por separado (esto pese a que sólo los candidatos registrados pueden contender legalmente por el cargo de elección). Destaca la previsión que determina el supuesto de que se encuentran boletas de una elección en la urna correspondiente a otra, caso en el cual se separarán y se computarán en la elección respectiva, como indican los artículos 291 y 292.

Uno de los documentos electorales que debe ser cumplimentado una vez realizado el conteo y la clasificación de los votos dentro de cada una de las elecciones, es el acta de escrutinio y cómputo. Sin excepción, las legislaciones electorales regulan tanto el contenido como las formalidades que debe cubrir en aras de la certeza electoral.

Lo primero que se determina es que por cada elección se levantará un acta de escrutinio y cómputo. Entre los elementos que debe contener se encuentra el número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato, el de boletas sobrantes, votos nulos, representantes de partido que votaron en la casilla, así como la relación de los incidentes suscitados y los escritos de protesta presentados (artículo 293).

La certeza electoral impone el establecimiento de requisitos formales. Entre ellos, destaca el deber de los funcionarios de casilla y los representantes de partido de firmar las actas, aunque a estos últimos se les reconoce el derecho de firmar bajo protesta, pero si se negaran a firmar, el hecho deberá consignarse en el acta.

#### ETAPA DE RESULTADOS Y DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

La etapa referida comienza una vez que se han clausurado las casillas y que los paquetes electorales se han trasladado por los presidentes de las

mesas al respectivo Consejo Electoral. Algunas legislaciones estatales se refieren a ella como etapa posterior a las elecciones.

La necesidad de socializar lo más pronto posible los resultados de la jornada electoral entre la ciudadanía, los medios de comunicación, los partidos políticos y sus candidatos, ha llevado a establecer distintos mecanismos para que los institutos electorales difundan, apenas concluido el ejercicio comicial, los resultados electorales, mismos que se entienden preliminares en tanto que son producto de la información que se obtiene a partir de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos autorizados por el INE y los OPL.

El objetivo del PREP consiste en informar oportunamente bajo los principios de seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad los resultados y la información en todas sus fases a las instituciones electorales, los partidos políticos, coaliciones, candidatos, medios de comunicación y a la ciudadanía. Esto es así, porque “disponer de resultados electorales preliminares de manera rápida y oportuna se considera un importante signo de fortaleza del sistema electoral”.<sup>53</sup>

La reforma electoral de 2014 otorgó al INE la rectoría normativa de los PREP, al conferirle la atribución de emitir las reglas de operación, lineamientos y criterios en la materia, las cuáles serán obligatorias para el mismo instituto y los OPL. No obstante, dichas instituciones son responsables directas de coordinar la implementación y operación el PREP para las elecciones de su competencia.

El PREP presupone que los paquetes electorales sean entregados al consejo distrital —el acta PREP deberá encontrarse de manera visible al exterior de la caja del paquete electoral—. Una vez ahí, los resultados se deberán capturar en el programa, a través del personal autorizado para ello, que recibirá las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a anotar esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas (artículo 307).

<sup>53</sup> José Ángel Aquino, “Resultados electorales”, p. 981.



En las elecciones federales, la publicación de resultados podrá iniciar a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro, está prohibido publicar por cualquier medio, los resultados electorales preliminares antes de la hora señalada. El programa cerrará después de un plazo máximo de 24 horas contado a partir de la hora de inicio de la publicación o antes si han capturado 100 por ciento de las actas. En elecciones locales, los OPL deberán iniciar la publicación a partir de las 18:00 horas del horario local de la entidad federativa que corresponda, con reglas similares sobre la publicación antes de esa hora y el cierre de operaciones del programa (artículo 353 del reglamento).

Para garantizar confiabilidad, solidez y certeza, la normatividad expedida por el INE contempla infraestructuras especiales para dar asesoría técnica en materia del PREP, a través de un Comité Técnico Asesor, cuyos miembros serán designados por el CG que corresponda, con el fin de dar seguimiento a los programas y procedimientos acordados por las instituciones electorales para recabar y difundir tendencias y resultados preliminares electorales. La mayoría de ellas cuenta con una comisión de consejeros para el seguimiento y evaluación del programa (artículo 340 del reglamento).

Los resultados oficiales y definitivos de las elecciones son los que emanan de los cómputos municipales, distritales o estatales, según sea el caso y el tipo de elección, los cuales se llevan a cabo y se dan a conocer dentro de la semana siguiente a la jornada electoral.

Los cómputos consisten en la suma de los resultados obtenidos por cada partido político, coalición y candidato, en cada una de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas existentes en un distrito o circunscripción electoral. Representa, en otros términos, una especie de escrutinio intermedio que no cuenta directamente los votos —salvo las excepciones legales—, sino las actas en donde dichos votos ya se encuentran reflejados, con el propósito de ir consolidando los resultados de la votación en cada uno de los niveles, tanto municipal, distrital, estatal y, por supuesto, la votación nacional, dependiendo de cada tipo de elección.

En las elecciones federales existen diversos tipos de cómputos: los distritales, los estatales y los totales o nacionales. Los cómputos distritales representan la suma que realizan los correspondientes consejos



distritales del INE, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que pertenecen a un distrito electoral federal. La regla general es que dichos cómputos se realicen a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral. La convergencia de tres elecciones en la misma jornada electoral, ha llevado a establecer el orden en que deben realizarse dichos cómputos, estableciendo así una regla que otorga preponderancia a la elección presidencial, cuyo cómputo se llevará a cabo en primer lugar, para continuar después con el de diputaciones y finalmente el de senadurías (artículo 310 de la LGIPE).

Los cómputos estatales son la consecuencia de los cómputos distritales, en tanto representan su suma. En ese sentido, representan un mecanismo a cargo de cada uno de los consejos locales del INE, donde se procede a realizar la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital para la elección de senadores, por el principio de MR y RP, para obtener y dar a conocer la votación estatal emitida. Estos órganos llevan a cabo también los respectivos cómputos para determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de RP. Dichos cómputos se llevan a cabo el domingo siguiente al día de la jornada electoral, de acuerdo con los artículos 319, 320 y 322 de la LGIPE.

Adicionalmente, se contemplan los cómputos por circunscripción electoral, que competen a los consejos locales con residencia en las cinco capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, quienes deberán recabar de los consejos distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de diputados de RP y realizar los cómputos de circunscripción plurinominal de esta elección (artículo 69).

Los cómputos totales o nacionales los lleva a cabo el CG del INE, en el caso de la elección de diputados y senadores, por el principio de RP. Asimismo, con base en las copias certificadas de las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, corresponde al secretario ejecutivo del INE informar a los integrantes del CG, en sesión pública realizada el domingo siguiente al de la jornada electoral, los resultados arrojados por la suma de la totalidad de actas, por partido y candidato (artículo 326).

Dentro del procedimiento bajo el que dichos cómputos se realizan, existen muchos puntos de contacto en todas las legislaciones en cuan-

to a la apertura de paquetes, el cotejo de los resultados de las actas, la realización de un nuevo escrutinio a partir de la no coincidencia o alteración de las actas y la suma de los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, que por dicha causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, para continuar con la suma de las actas provenientes de las casillas especiales y obtener el respectivo cómputo distrital (artículo 311).

En las elecciones de las entidades federativas se llevan a cabo tres tipos de cómputos que son competencia de los respectivos OPL: cómputos municipales, distritales y estatales.

Los cómputos municipales son procedimientos a cargo de los consejos municipales electorales, a través de los cuales se realiza la suma de los resultados asentados en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral —casillas de cada municipio— para obtener el resultado de la votación total en la elección de los integrantes de ayuntamientos. Los cómputos distritales, por otra parte, están a cargo de los respectivos consejos distritales y se orientan a obtener el resultado de la votación total en la elección de diputados locales por el principio de MR.

El cómputo estatal es el procedimiento por virtud del cual se obtiene la suma de resultados de la elección de gobernador. Derivado de que en las entidades federativas es un cómputo final de las elecciones, las legislaciones electorales, sin excepción, señalan que este cómputo deberá ser realizado por los consejos generales de los correspondientes institutos electorales. A través de este tipo de cómputo se determinan también los resultados de las elecciones para diputados de RP.

En esta lógica, es común que se establezca cuándo deben celebrarse los cómputos estatales. De la mano del modelo federal, la gran mayoría de legislaciones establece que deberán realizarse el domingo siguiente al de la jornada electoral. En general, las reglas para llevar a cabo estos cómputos son muy cercanas entre sí, ya que exigen tener los resultados de los cómputos distritales y hacer la suma de los resultados.

La legislación electoral establece distintas prescripciones para asegurar que los votos emitidos por los ciudadanos se cuenten de manera precisa, justa y transparente. Una de las más significativas es la que permite

el recuento de votos, como una modalidad para volver a realizar los cómputos cuando existan circunstancias que conduzcan a verificar el número de votos emitidos por cada opción política.

Las reglas sobre el recuento de la votación se introdujeron en la legislación electoral con motivo de la reforma electoral de 2007 y se mantuvieron en 2014.<sup>54</sup> Como consecuencia de ello, han sido incorporadas a un número muy importante de leyes electorales estatales.

Existen dos supuestos a partir de los cuales procede un nuevo escrutinio y cómputo en la sede de los consejos distritales. El primero de ellos procede en tres supuestos:

1. Cuando existan errores o inconsistencias evidentes en las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
2. Cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación.
3. Cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

El segundo —recuento total— se vincula a la alta competitividad de los partidos y sus candidatos. El principio general sobre el que opera dicho recuento señala que éste procederá ante el indicio o la confirmación de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación sea igual o menor a un punto porcentual.<sup>55</sup> Se considerará un indicio la presentación ante el Consejo Distrital de la suma de resultados consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito o circunscripción, y una confirmación cuando dicha diferencia resulte una vez terminado el cómputo respectivo.

Para que dicho recuento proceda, las legislaciones regularmente establecen que el representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos, al inicio de la sesión del Consejo Distrital,

<sup>54</sup> Cecilia Tapia, *op. cit.*, pp. 397 y ss.

<sup>55</sup> Leonardo Valdés Zurita, “Desempeño y atribuciones del IFE a 20 años”, p. 340 y ss.

realice la petición expresa de emprender el recuento de votos en la totalidad de las casillas.

Es relevante señalar ante qué órgano se realizan los recuentos. En la mayoría de legislaciones se indica la competencia de los órganos descentralizados de los institutos electorales. En el INE se llevan a cabo en los consejos distritales y en los OPL, a través de los consejos distritales y municipales.

En la mecánica del recuento total de votos, el Reglamento del INE en sus artículos 384 y sucesivos es escrupuloso al indicar las etapas y actos del mismo. No obstante, entre sus reglas generales destaca que el consejo respectivo tendrá que disponer lo necesario para que se pueda realizar sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente, en el que ya deberán tenerse estos datos para poder realizar los demás cálculos. Para ello, el presidente del consejo dará aviso al secretario ejecutivo del instituto electoral y ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y otros funcionarios electorales. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea, dividiendo entre ellos de forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

En 1993, la reforma electoral dispuso en el artículo 60 constitucional, que al IFE le correspondería declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales y de las entidades federativas, así como asignar las diputaciones por el principio de RP y otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos ganadores.

Desde entonces, se ha vuelto una constante que los órganos descentralizados de las instituciones electorales lleven a cabo la declaración de validez de las elecciones a su cargo, basada en la verificación de los requisitos formales de las elecciones, así como en el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas, luego de lo cual han de proceder a entregar las constancias respectivas.

En el ámbito federal, al CG del INE le corresponde la declaración de validez y entrega de constancias en las elecciones de senadores y diputa-

dos por el principio de RP; a los consejos locales, la relativa a senadurías por el principio de MR, así como a la fórmula de primera minoría y, a los distritales, la de diputaciones también de mayoría (artículos 44, 68, 70 y 79 de la LGIPE). En el caso de la titularidad de la Presidencia de la República se dispone un régimen particular.

En el ámbito de los estados, los consejos generales de los OPL deben realizar la declaratoria de validez de la elección y la consecuente expedición de las constancias de mayoría a los candidatos que hayan obtenido la mayoría de votos en las elecciones de gobernador, así como la constancia de asignación a las fórmulas de RP de las legislaturas locales. A los consejos distritales les compete lo relacionado a las diputaciones de MR y a los municipales lo correspondiente en relación con los integrantes de los ayuntamientos.

#### ETAPA DE DICTAMEN Y DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO

Adicional a las tres etapas mencionadas, que son comunes en todas las legislaciones electorales, la LGIPE ha abierto una cuarta denominada dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, dirigida a constatar la regularidad constitucional y legal de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

Desde la reforma electoral de 1996, esta etapa, a diferencia de las anteriores, se lleva a cabo desde la sede jurisdiccional, específicamente en la Sala Superior del TEPJF.<sup>56</sup> Con el objeto de advertir el ámbito temporal en el que discurre, es de resaltar que comienza una vez que se han resuelto los medios de impugnación interpuestos contra la elección presidencial, si los hay, y concluye cuando la Sala Superior del TEPJF apruebe el dictamen que contenga el cómputo final y la consecuente declaración de validez de la elección y la de presidente electo (artículo 225 de la LGIPE).

<sup>56</sup> J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 99”, pp. 115 y ss.

De conformidad con el artículo 99, fracción II constitucional, las impugnaciones que se interpongan sobre la elección presidencial serán resueltas en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable por la Sala Superior. El medio de impugnación contra los cómputos distritales de la elección presidencial es el respectivo juicio de inconformidad.

Resueltas las impugnaciones y derivado de que los resultados electorales pudieran haber tenido ajustes producto de la nulidad de la votación en una o varias casillas, o del recuento de votos ordenado y realizado por la misma sala, es necesario proceder a un nuevo cómputo, final y definitivo, sobre los resultados de la elección. Tanto el cómputo como la declaración de validez de la elección y la de presidente electo con respecto a la candidatura que haya obtenido el mayor número de votos, deberán realizarse a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección. Para estos efectos, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes, de acuerdo con los artículos 186 y 187 de la LOPJF.<sup>57</sup>

Aún se debate sobre la naturaleza que debe conferirse a la declaración de validez de la elección. Al respecto está en duda si se trata de un mero dictamen o de un simple procedimiento administrativo, o bien, debe abordarse como un auténtico proceso jurisdiccional.<sup>58</sup> Esta última postura parecería tomar fuerza cuando existen medios de impugnación en los que, entre otras cosas, se demande la nulidad de las elecciones. Sin embargo, cuando no existe impugnación de por medio se configura como un acto derivado del impulso oficioso de la propia Sala Superior, lo cual apoya el primer punto de vista.

Dicha declaración de validez, a diferencia de lo que ocurre en otros cargos de representación popular, no se circunscribe a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de las elecciones y de elegibilidad de las candidaturas, sino que se encuentra dirigido a la constatación de que las elecciones se desarrollaron en estricto apego a los principios constitucionales que las rigen, los cuales hemos analizado al inicio de este capítulo.

<sup>57</sup> Santiago Nieto Castillo y Rodolfo Terrazas, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, p. 489.

<sup>58</sup> Saúl Mandujano, *op. cit.*, pp. 371 y ss.

La declaración de validez de la elección y la del presidente electo formulada por la Sala Superior se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en septiembre del año de la elección, a efecto de que proceda a expedir y publicar de inmediato el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de que el proceso electoral ha llegado a su fin, ya que existe una Presidencia debidamente electa.

