

SECCIÓN  
V

■ LA AUTORIDAD  
ADMINISTRATIVA ELECTORAL  
Y SUS PROCESOS ■

# LAS AUTORIDADES ELECTORALES: ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES

13

# I. Instituto Federal Electoral

La voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedimientos para garantizar un auténtico Estado democrático de Derecho, ha sido acreditada a través de las sucesivas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la legislación electoral mexicana, mismas que han permitido ampliar el derecho al sufragio, construir y perfeccionar un sistema plural de partidos, integrar una representación nacional plural y consolidar el carácter institucional de las autoridades electorales.

La Reforma Electoral de 1989 y 1990 marcó un hito en la organización de los comicios en México. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la responsabilidad de preparar y supervisar el desarrollo de las elecciones federales, recayó en un organismo público de carácter autónomo. En un principio, además de contar con órganos descentrados en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos del país, el IFE se conformó, en el ámbito central, por un Consejo General, una Junta General Ejecutiva, una Dirección General y por las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración.

La decisión del legislador de integrar órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, al interior del IFE, no tuvo otro propósito que reducir la incertidumbre a través del fortalecimiento de la institucionalidad en los procesos de organización de las elecciones, y establecer ámbitos de competencia claramente diferenciados, es decir, que el ejercicio de atribuciones normativas y administrativas, estuviera a cargo de instancias distintas que garantizaran eficiencia operativa y funcional.

Pese a que el Consejo General del IFE se integró con el Secretario de Gobernación en calidad de representante del Poder Ejecutivo, representantes del Poder Legislativo, y representantes de los partidos políticos nacionales, es decir, de la misma manera como se constituyan las otrora Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral, la Reforma Electoral de 1990 consideró en la conformación del máximo órgano de dirección del IFE, la participación de seis Consejeros Magistrados, figura sin precedente dentro de la legislación federal electoral.

Como señala Andreas Schedler, con la introducción del Consejero Magistrado, en la integración del Consejo General, se incluyó la “figura del experto independiente e imparcial, fiel de la balanza de fuerzas partidistas.”<sup>1</sup>

*Leonardo  
Valdés Zurita*

Es licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es el actual Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral,

<sup>1</sup> Schedler, Andreas “Las Comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE”, *Política y Gobierno*, Vol. VI, Núm. 1, Primer Semestre de 1999, p.192

Con la transformación de la figura de Consejero Magistrado a Consejero Ciudadano en 1994 y después a Consejero Electoral en 1996, el Consejo General del IFE fue consolidando paulatinamente un proceso de ciudadanización que concluyó con la salida del Secretario de Gobernación de la Presidencia de dicho Consejo en el año 1996.

Con independencia de las diferentes vertientes que incluyó la reforma electoral aprobada por el Congreso de la Unión en 2007, la renovación escalonada del Consejo General constituye una modificación de ley que es importante referir.

## II. Nuevas reglas para la integración del Consejo General

Aunque la reforma conserva la integración del Consejo General que viene funcionando desde 1996, es decir, mantiene un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, en las reglas para integrar al órgano máximo de dirección, se presentaron cambios importantes en el artículo 41 de la Carta Magna, y a diversos preceptos de la legislación secundaria.

En cuanto a la manera de elegir a los Consejeros Electorales, si bien se mantuvo el requisito de requerir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, se consideró la necesidad de realizar una amplia consulta a la sociedad mexicana a partir de los criterios emitidos por el propio órgano legislativo. Asimismo, la duración en el cargo de los Consejeros se modificó, ya que para el Consejero Presidente se estableció en seis años, con posibilidad de ser reelecto una sola vez, mientras que para los ocho Consejeros Electorales restantes, se estableció una permanencia de nueve años, sin posibilidad de ser reelectos. Además, la renovación del Consejo General tendría que ser en forma escalonada.

La renovación escalonada del Consejo General corresponde a los beneficios que trae consigo la continuidad en el trabajo institucional que llevan a cabo los Consejeros Electorales, a la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en los espacios colegiados del Consejo y las comisiones, y a la inclusión permanente de las posturas y expresiones que reflejan la pluralidad que tiene la sociedad mexicana.

Para hacer efectivo el nombramiento de los Consejeros Electorales de forma escalonada, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto de fecha 6 de noviembre de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del mismo año, y que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM, fijó las siguientes reglas:

*"Cuarto.- Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:*

- a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;*
- b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.*
- c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;*
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013...."*

De igual manera, desaparece la figura de los Consejeros Electorales suplentes y se prevé, que de darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante, a partir de las reglas y procedimientos que establezca la ley. En este sentido, el numeral 2 del artículo 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dispone que de darse dicha falta, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante.

Por lo que respecta a los Consejeros del Poder Legislativo, se mantiene la manera de ser incorporados al Consejo General, es decir, la Cámara de Diputados, por conducto de los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, es la instancia facultada para hacer la propuesta. De este modo, se determina que sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamen-

tario. Se adicionó también que durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación será realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En cuanto a su participación en las sesiones del Consejo General, la ley establece que sigue siendo con voz, pero sin voto, así como la posibilidad de que por cada propietario, puedan designarse hasta dos suplentes.

Por otro lado, el nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo, se mantuvo en los términos que ya establecía la ley, es decir, se lleva a cabo con el voto de las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. De igual forma se conserva la posibilidad de que cada partido político designe un representante propietario y uno suplente; cualquiera de los dos puede participar en las sesiones con voz, pero sin voto.

## Requisitos para ser Consejero Electoral

El artículo 112 del COFIPE establece los requisitos que deben reunir los Consejeros Electorales para ocupar el cargo, de entre los cuales, destacan ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener más de treinta años de edad el día de la designación; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

Con la reforma de 2007 fueron incorporados y/o modificados los requisitos previstos en los incisos d), g), h), i) y j), mismos que contemplan lo siguiente:

- Poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones. La legislación anterior no exigía antigüedad mínima en el ejercicio profesional, ni especificaba poseer el título profesional de nivel licenciatura.

- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación. Originalmente el plazo era de cinco años.
  - No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación. En este caso, la legislación anterior establecía igualmente un periodo de cinco años.
  - No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento. Esta disposición preveía la separación del encargo con un año de anticipación y no consideraba a los gobernadores, ni secretarios de Gobierno.
  - Se agrega el requisito de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- los de otras autoridades electorales federales y locales, y al ejercicio del derecho que tienen en esta materia los partidos políticos nacionales.
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los modelos de la credencial para votar con fotografía, de las boletas electorales y de las actas de la jornada electoral, así como los formatos de la demás documentación electoral. Con anterioridad sólo se aprobaban los modelos de credencial para votar con fotografía, actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
  - Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización.
  - Determinar los topes máximos de gastos de precampaña correspondientes a las elecciones de Presidente, senadores y diputados.

### Atribuciones del Consejo General

Entre las nuevas atribuciones del Consejo General, recogidas en la nueva redacción del artículo 118 del COFIPE destacan:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto. Anteriormente, el Consejo General sólo expedía la reglamentación necesaria.
- Designar al Director General de la Unidad de Fiscalización, propuesta del Consejero Presidente.
- Vigilar permanentemente que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y T.V., destinado a sus propios fines, a

Las atribuciones anteriores se agregan a otras ya existentes que hacen de este órgano colegiado de dirección, bajo la definición que hace Javier Patiño Camarena “el de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la operación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal”<sup>2</sup> así como la instancia que garantiza que se observen a cabalidad los fines del Instituto y los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

### Atribuciones del Consejero Presidente del Consejo General

El artículo 119 del COFIPE relaciona las atribuciones con que cuenta el Consejero Presidente, de entre las cuales, resulta conveniente destacar las que fueron incorporadas con motivo de la reciente reforma:

- Garantizar la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del IFE. Antes de la reforma sólo se refería que el Consejero Presidente debía velar por dicha unidad y cohesión.
- Proponer al Consejo General el nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y demás titulares de unidades técnicas.

<sup>2</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, México, Ed. UNAM, 2006, p. 548.

- Recibir del Contralor General los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del IFE, informes que deberán hacerse del conocimiento del Consejo General.
- Previa aprobación del Consejo General, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados deberán ser difundidos por el Consejero Presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las 22 horas del día de la jornada electoral.

De las atribuciones conferidas al Consejo General y al Consejero Presidente, es oportuno señalar que las mismas no sólo reflejan el espíritu del legislador en cuanto al diseño de un nuevo modelo de comunicación política y la generación de condiciones adecuadas para garantizar un uso racional de los recursos públicos que son utilizados en las actividades político electorales, sino además, es una respuesta puntual para asegurar un entorno de seguridad y certeza, a quien gana y a quien pierde los comicios el día de la jornada electoral.

De esta manera, la responsabilidad que asume el Consejero Presidente del Consejo General en la etapa de difusión de los resultados electorales, obliga necesariamente al IFE a perfeccionar y transparentar aún más los procedimientos de cómputo que se llevan a cabo en las mesas directivas de casilla y en los Consejos Distritales de la propia autoridad electoral federal.

## Las Comisiones del Consejo General

Como fue señalado en su momento, desde su origen el IFE ha venido conformando un particular diseño institucional, que entre otros aspectos, ha considerado la intervención de diversas instancias en los procesos de toma de decisiones. Cabe destacar que esta característica no ha cambiado sustancialmente en el tiempo, sino que, a través de las diversas reformas que ha experimentado el COFIPE, se ha ido perfeccionando y delimitando el papel de los órganos de dicha estructura.

En este sentido, las comisiones del Consejo General representan un espacio de deliberación y acuerdo que han venido a fortalecer paulatinamente la gestión pública que lleva a cabo el IFE. En términos generales, las comisiones han constituido la forma de planear y operar del Consejo General. Como ha señalado Eduardo Ramírez Salazar, “a diferencia de las comisiones del Poder Legislativo, donde la integración es producto de negociaciones interpartidarias, en las comisiones del Consejo General son los propios Consejeros Electorales, dependiendo de sus intereses, quienes solicitan su intervención a las comisiones existentes.”<sup>3</sup>

Es importante recordar que desde 1990 el Consejo General del IFE trabaja a través de comisiones para ejercer sus atribuciones. Los resulta-

3 Ramírez Salazar, Eduardo, “El sistema de comisiones en el Instituto Federal Electoral”, *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-IIJ, 1999, p. 669.

dos que obtienen, se difunden a través de informes, programas, dictámenes y/o proyectos de acuerdo o resolución. No obstante lo anterior, y con base en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2001 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las comisiones, como una forma colegiada que sirve para lograr un buen desarrollo y desempeño del Consejo General, carecen de facultades decisivas y autónomas, las cuales se reservan para el máximo órgano de dirección.<sup>4</sup>

Sin embargo, y a partir de las reflexiones expuestas en la exposición de motivos de la reciente reforma al COFIPE,<sup>5</sup> las comisiones permanentes de Consejeros Electorales del Consejo General, han venido actuando como órganos de dirección, lo cual ha traído como consecuencia que tengan un ejercicio más recurrente de atribuciones de carácter ejecutivo.

De hecho, Andreas Schedler ha advertido que “la comunicación entre directores ejecutivos y consejeros electorales que se desarrolla en el marco de las comisiones permanentes podría ser, teóricamente, una comunicación entre iguales, pero con papeles claramente diferenciados: ejecución versus supervisión... De esta manera, las comisiones operan, en esencia, como instrumentos efectivos de recentralización de poder a favor del Consejo General.”<sup>6</sup>

La última reforma electoral introdujo cambios significativos en las comisiones, motivados principalmente por el papel preponderante que realizan. Antes de la reforma electoral de 2007, el COFIPE señalaba la creación de comisiones necesarias para el debido funcionamiento de las atribuciones del Consejo General, sin distinguir si éstas debían ser permanentes o temporales. Con la reforma no se suprime esa facultad atribuida al Consejo, pero enfatiza el carácter temporal que tienen las comisiones de nueva creación.

De esta manera, el artículo 116, párrafo 1, de ese ordenamiento establece que el Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Cabe destacar que anteriormente el código electoral federal, en su artículo 80, párrafo 2, contemplaba cinco comisiones de carácter permanente:<sup>7</sup> a) Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, b) Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, c) Organización Electoral, d) Servicio Profesional Electoral, y e) Capacitación Electoral y Educación Cívica. Sin embargo, y bajo una interpretación específica del párrafo primero de dicho precepto, se crearon más de 10 comisiones de carácter permanente, de tal manera, que las mismas modificaron su naturaleza y se convirtieron paulatinamente en órganos con diversas funciones ejecutivas.

El hecho de haber creado más del doble de las comisiones existentes, trajo como resultado que fueran constituyéndose, en varios casos, como un medio de ejecución del Consejo General, lo cual, como se advirtió anteriormente, incidió en el ejercicio de las atribuciones conferidas a las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto.

<sup>4</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia identificada con el rubro “COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSA PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”, en Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 10-11, Sala Superior, tesis S3ELJ 07/2001.

<sup>5</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Gaceta Parlamentaria* del 30 de noviembre de 2007.

<sup>6</sup> Schedler, Andreas, *op. cit.*, pp. 206-207.

<sup>7</sup> Artículo 6, párrafo 1, numeral 2 del rencion abrogado Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral del 30 de noviembre de 1999.

Una vez que fue aprobada la reciente reforma electoral, se crearon las comisiones del Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias. Asimismo, se eliminó la Comisión de Fiscalización, para crear en su lugar la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con este cambio, el legislador no sólo separó a los Consejeros Electorales de la función ejecutiva que venían desempeñando, consistente en guiar el procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sino que además, estableció las bases para especializar y profesionalizar la tarea fiscalizadora en México.

Asimismo, es importante destacar también que la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión se escindió, para quedar como Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y como Comité de Radio y Televisión.<sup>8</sup> De igual modo, es conveniente señalar, que únicamente durante el proceso electoral federal, las comisiones de Organización Electoral, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se fusionan en una sola comisión, a efecto de garantizar una mejor coordinación de las actividades que son sustantivas para el proceso electoral.

Otro rasgo distintivo de la reforma, relacionado con las comisiones, es aquel que limita a tres Consejeros Electorales, el número con el que pueden ser integradas. Esta disposición tiene la finalidad de evitar que se configure una mayoría en el Consejo General y privilegiar el carácter colegiado; situación contraria a lo que venía ocurriendo antes de la reforma, en donde no existía un límite de Consejeros Electorales en las comisiones.

Por otro lado, es importante destacar que el código electoral federal reformado, en su artículo 116, párrafo 4, prevé la participación de Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos en todas las comisiones permanentes, con excepción de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. La participación de los Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos, se traduce evidentemente en una mayor interacción entre los miembros del Consejo General, previo a las sesiones de este último. Esta modificación adquiere un especial significado, ya que en la legislación federal electoral anterior, las comisiones sólo eran integradas por Consejeros Electorales.

Un cambio más de la reforma, se refiere a la figura de Secretario Técnico que opera en las comisiones. A diferencia del pasado reciente, ahora esta responsabilidad recae en la persona que designe el Presidente de la comisión respectiva, de entre el personal que se encuentre adscrito a su oficina para su asesoría y apoyo.

Asimismo, mientras las presidencias de las comisiones son rotativas, es decir, cambian anualmente entre los Consejeros Electorales que las integran, las comisiones son renovadas cada 3 años. El procedimiento de rotación, dispuesto en el artículo 11 del Reglamento Interior del IFE vigente, tiene como propósito evitar la concentración de las presidencias de comisiones en una sola persona, así como promover la participación de los Consejeros Electorales en mayores asuntos.

<sup>8</sup> Los comités técnicos, creados por el Consejo General, coadyuvan para realizar actividades o programas específicos, en los cuales se requiere del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las diferentes materias.

Con base en el acuerdo CG07/2008 del Consejo General del IFE y dada la naturaleza de los asuntos que competen a las comisiones, los presidentes de las mismas pueden convocar a sesiones de carácter público o privado. Además de los Consejeros Electorales, en las primeras participan Consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos, con voz pero sin voto, mientras que en las privadas intervienen únicamente Consejeros Electorales.<sup>9</sup>

En ese contexto, el actual Reglamento de Comisiones del Consejo General en su artículo 15, párrafo 5, señala que las comisiones privadas desahogarán los asuntos siguientes:

- Los proyectos de resolución vinculados a la presunta comisión de infracciones cometidas a la normatividad electoral en las que los partidos políticos nacionales sean considerados sujetos de responsabilidad, en términos de lo que dispone el Libro Séptimo del Código.
- La adopción de medidas cautelares que tengan por objeto lograr la cesación de actos o hechos que constituyan infracciones a las disposiciones electorales, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios constitucionales en materia electoral, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados previstos en el Código.
- Los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias.
- La discusión y resolución que recaiga sobre la declaración de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos.
- En general, todos los demás que el Presidente de la Comisión de manera fundada y motivada considere que deban tratarse con reserva.

Con respecto a las atribuciones, el Reglamento de las Comisiones del Consejo General vigente, distingue entre las que son competencia de las comisiones permanentes y aquéllas que corresponden a las de carácter temporal.

De esta manera, los artículos 7 y 8 señalan las atribuciones de las comisiones permanentes y temporales, respectivamente.

De manera exclusiva, le corresponde a las comisiones permanentes:

- Fungir como instancias permanentes de recepción de información sobre las actividades realizadas por la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes; por las Unidades vinculadas con las materias atendidas por cada comisión y por los órganos desconcentrados.
- Vigilar y dar seguimiento a las actividades de los órganos señalados en el apartado anterior y tomar las decisiones conducentes para su buen desempeño.
- Formular recomendaciones y sugerir directrices a las áreas ejecutivas del Instituto.
- Hacer llegar a la Junta General Ejecutiva, por conducto de su Presidente, propuestas para la elaboración de las políticas y programas generales.

<sup>9</sup> Dicho acuerdo fue impugnado, pero confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-02/2008 y su acumulado SUP-RAP 03/2008.

En el caso de las comisiones temporales, resulta oportuno señalar que a pesar de que no tienen atribuciones propiamente ejecutivas, es decir, actividades relacionadas con la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes, comparten algunas de carácter operativo con las comisiones permanentes, a saber:

- Discutir y aprobar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución; así como los informes que deban ser presentados al Consejo y aquéllos que sean presentados por los Secretarios Técnicos en los asuntos de su competencia.
- Solicitar información a otras comisiones o a cualquier órgano del Instituto que pudiera considerarse necesaria.
- Solicitar información a diversas autoridades y particulares, por conducto del Consejero Presidente y del Secretario Ejecutivo, respectivamente.

Una adición que se realizó al Reglamento de Comisiones, fue la relativa a la obligación de los Consejeros Electorales de excusarse de intervenir en algún asunto del orden del día, por encontrarse impedidos, conforme al artículo 8, fracción XI, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>10</sup>

Por último, la reforma electoral facultó a la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar medidas cautelares en los procedimientos sancionadores ordinario y especial. Dicha atribución se otorgó con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

Es importante subrayar que la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-RAP-58/2008, confirmó la atribución de la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar medidas cautelares en materia de radio y televisión.

<sup>10</sup> Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:  
XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

### III. El papel de la Junta General Ejecutiva

En lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, la reforma electoral del 2007 conservó la integración que viene operando desde el año 1996, ya que dicho órgano deliberativo sigue siendo encabezada por el Presidente del Consejo, y conformada por el Secretario Ejecutivo y por los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Sin embargo, la reforma contempló también la participación de los titulares de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de la Contraloría General, instancias de reciente creación. Por lo que hace a las atribuciones de la Junta General Ejecutiva, resulta importante precisar que la mayoría se mantuvieron sin cambios, se refrendó con esto su carácter preponderantemente supervisor respecto de las múltiples tareas desarrolladas por las direcciones ejecutivas. Entre las más importantes se encuentran proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables y el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; proponer al Consejo el establecimiento de oficinas municipales, de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; y presentar a consideración del Consejo el proyecto de dictamen de pérdida de registro de algún partido político.

Las atribuciones que fueron adicionadas como producto de la reforma electoral del 2007 fueron las siguientes:

- Someter a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión.
- Formular los estudios y realizar el convenio correspondiente, en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el IFE asuma la organización de procesos electorales locales.
- Recibir los informes del Contralor General respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE.

De esta manera, la Junta General Ejecutiva no sólo constituye el órgano toral donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas, sino además, representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del Instituto y el Consejo General.

## IV. El cometido de la Secretaría Ejecutiva

En lo que concierne a la Secretaría Ejecutiva, la reforma electoral modificó el plazo de duración del encargo. Mientras que en la legislación electoral federal anterior el Secretario Ejecutivo duraba en su cargo siete años, en la actualidad el periodo es de seis años. Asimismo, y a diferencia de lo establecido en el COFIPE abrogado, ahora el Secretario Ejecutivo puede ser reelecto una sola vez.

Por otra parte, la reforma también incorporó como nuevas atribuciones del Secretario Ejecutivo, las siguientes:

- Suscribir, en unión del Consejero Presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para asumir la organización de procesos electorales locales.
- Coadyuvar con el Contralor General en los procedimientos que éste acuerde, para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del propio Instituto.

Con estas adiciones la Secretaría Ejecutiva refrenda su carácter de representante legal ante diversas instancias externas, así como la posición de conducción administrativa que tiene en el IFE. Como se puede advertir y a pesar de que las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva no experimentaron cambios significativos dentro del nuevo diseño institucional del IFE, no puede soslayarse la importancia que tendrá esta instancia en la aplicación de las distintas vertientes que incluye la reforma electoral recientemente aprobada. De hecho, se proyecta como una autoridad que tiene el desafío de encabezar administrativamente el funcionamiento del IFE, al tiempo de consolidarse como un interlocutor reconocido al interior del Consejo General.

De esta manera, la Secretaría Ejecutiva es un componente imprescindible para la gobernabilidad del IFE y para la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, que deben atender a cabalidad las solicitudes de los partidos políticos y los ámbitos de competencia de las diferentes áreas y órganos que conforman el Instituto.

## V. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Con la reforma electoral se crea por primera vez en la vida institucional del IFE una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, misma que constituye un órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo, principalmente, la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.

Es una instancia que cuenta con autonomía de gestión y que tiene un nivel jerárquico equivalente al de las direcciones ejecutivas del IFE. Sus atribuciones son ejercidas de conformidad con la Base V del artículo 41 de la CPEUM y diversas disposiciones del COFIPE, y a través de las siguientes direcciones: a) Dirección General de la Unidad de Fiscalización, b) Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, c) Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, y d) Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

Con la creación de la Unidad de Fiscalización no sólo se profesionaliza y especializa la función fiscalizadora atribuida a la autoridad electoral federal, sino se refuerzan los principios de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la vigilancia de los recursos, tanto públicos como privados, que son utilizados por los partidos y agrupaciones políticas nacionales, para el desarrollo de sus actividades.

Igualmente con la reforma, los dictámenes y resoluciones realizados por la Unidad de Fiscalización, además de ser sometidos directamente a la aprobación del Consejo General, no están limitados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

Si bien es cierto que la Sala Superior del TEPJF, mediante criterios jurisprudenciales, ya había reconocido la inoponibilidad de este secreto para el IFE, e incluso se había reformado el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito para que el Instituto pudiera acceder a dicho secreto, también lo es que de conformidad con la reforma electoral, el Instituto se inscribe en el marco de las facultades constitucional y legal de tener acceso a dicha información, con lo cual las autoridades correspondientes no pueden negarse a los requerimientos que la Unidad de Fiscalización realice en uso de sus atribuciones. Con la reforma se autorizó también a las autoridades electorales de las entidades federativas, a acceder a dichos secretos a través de la Unidad de Fiscalización.

De conformidad con el artículo 80 del COFIPE vigente, el Director General de la Unidad de Fiscalización es designado por el Consejo General. Cabe destacar que los requisitos que deben reunir las propuestas para cubrir este cargo, son los mismos que se requieren para los directores ejecutivos, los cuales están señalados en los artículos 112, incisos a) al i) y 127 de dicho ordenamiento.

Un elemento importante y adicional en los requisitos que es importante resaltar, es que el candidato a titular de la Unidad debe comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización de al menos 5 años de antigüedad, ya que al ser un órgano dotado de autonomía de gestión, se requiere un mayor conocimiento práctico y de fondo para emprender dicha función, pues es el titular de esta Unidad el encargado de presentar, sin intermediación ante el Consejo General, todos los asuntos de su competencia. Cabe destacar también que, aun teniendo nivel jerárquico de dirección ejecutiva, se requiere el voto de las dos terceras partes del Consejo General para la designación de su titular.

La Unidad de Fiscalización tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos; facultades que fueron desempeñadas por la extinta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Derivado de la autonomía de gestión, la Unidad de Fiscalización tiene la facultad de emitir su reglamentación interna, así como revisar los informes anuales, de campaña y trimestrales que presenten los partidos políticos. No debe soslayarse que con la presentación de informes trimestrales que dispuso la reforma, la autoridad electoral tiene mayores elementos para poder llevar a cabo un mejor seguimiento de la contabilidad de los partidos políticos.

En cuanto a precampañas, la Unidad de Fiscalización también tiene actualmente la atribución de revisar el origen y monto de los ingresos y gastos realizados por candidatos y precandidatos. Cabe señalar que esta adición al COFIPE ya había sido valorada, estudiada y desarrollada por la otrora Comisión de Fiscalización. De hecho, durante el proceso electoral de

2006, aprobó un acuerdo para solicitar a los partidos políticos nacionales, la presentación de sus informes de ingresos y gastos, sobre los procesos de selección de candidatos a la Presidencia de la República.

Una atribución más de la nueva Unidad de Fiscalización es aquella relativa a la responsabilidad que tiene dentro de los procedimientos de liquidación de los partidos que pierden su registro. Es significativo mencionar también que esta atribución, ahora legal, de la Unidad de Fiscalización, tuvo un precedente importante en un acuerdo del Consejo General que fue aprobado en el año 2005. Finalmente, una adición no menos relevante, se refiere a la obligación que tiene la Unidad, para vigilar el origen y destino de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.

De este modo, resulta importante destacar que la fiscalización que lleve a cabo el IFE en los próximos años, no solamente fortalecerá la transparencia y la rendición de cuentas, respecto a la utilización del financiamiento público que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades, sino que además, constituirá la garantía que perfeccionará y hará menos vulnerables las finanzas de las organizaciones partidistas.

Si bien el financiamiento público en México ha sido determinante para impulsar el proceso de transición democrática, la fiscalización representa en la actualidad una condición imprescindible para asegurar un uso transparente, racional y equitativo de los recursos públicos.

En el futuro la fiscalización, además de representar la piedra angular para el fortalecimiento de la autonomía del IFE y del sistema de partidos políticos en México, representará el instrumento más importante que tendrá la autoridad electoral federal para mantener una relación más clara y transparente entre la política y el dinero.

# LA CONTRALORÍA GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

14

## Punto de partida

Hacer mención de una de las máspreciadas instituciones democráticas que la sociedad mexicana ha forjado en su historia moderna, siempre implica un delicado reto; sin embargo, antes del inicio del proceso electoral del 2009 resulta pertinente celebrar la mayoría de edad del Instituto Federal Electoral, analizado a la luz de la reciente reforma de la que ha sido objeto.

Como recordaremos, el camino a su consolidación no ha estado exento de obstáculos y adversidades, por el contrario, el IFE ha tenido que sortear innumerables embates y vicios heredados de las complejidades en las que se fraguó nuestro sistema político durante el pasado siglo; afirmándose como una de las principales columnas de la lucha democrática sobre la cual se ha sostenido la alternancia y la transición política de nuestro país.

En estos 18 años de vida, el Instituto se ha visto inmerso en un agitado proceso evolutivo, donde su conformación, su naturaleza jurídica, su funcionamiento y los diversos órganos que lo integran, han tenido que reformarse en aras de superar las insuficiencias del sistema político-electoral, así como de satisfacer las demandas democráticas que la sociedad mexicana ha planteado en distintos momentos.

En tal sentido, el proceso electoral federal del año 2006 puso en evidencia las limitaciones que enfrentaba el IFE, ante la problemática en que habían devenido las contiendas electorales, así como también la incapacidad para atender las demandas democráticas postergadas desde el año 2000.

Sumado a lo anterior, se convirtió en una percepción generalizada de la ciudadanía, la inquietud sobre el elevado costo que la democracia y la organización electoral implica, se eleva de forma por demás importante, la exigencia en materia de rendición de cuentas y de transparencia, sobre los recursos asignados a este fin.

Bien vale mencionar, que para hacer posible el arribo de México a elecciones libres, justas y confiables, fue necesario invertir recursos públicos que ninguna otra nación del mundo ha gastado en el mismo periodo y en tareas semejantes, se han tenido que incrementar significativamente dichos recursos, a razón de las reformas electorales sufridas desde 1990 hasta la fecha. Se ha convertido, de este modo, al financiamiento de las elecciones y los partidos en uno de los temas que mayor crítica y cuestionamientos despiertan.

En este contexto, es que en el pasado noviembre, el Poder Legislativo de la Unión llevó a cabo una reforma político-electoral que busca revertir el agotamiento y los vicios presentados en los anteriores procesos electorales, así como también, consumar una serie de cambios largamente esperados, que contribuyan a renovar al Instituto Federal Electoral in-

### Gregorio Guerrero Pozas

Contador público. Fue titular de la Auditoría Superior de la Federación así como Contralor de Petróleos Mexicanos. Presidió la Comisión de Contabilidad Gubernamental de El Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Articulista de *El Financiero* y de la revista *Acción*, publicada por el INAP. Actualmente es el Contralor General del IFE.

corporándole nuevas herramientas que le permitan superar los retos que la sociedad y la vida democrática de nuestro país le plantean.

Dentro de esta Reforma constitucional, se ubica como una de sus principales innovaciones: la creación de la Contraloría General del IFE que será la responsable del control, la fiscalización y la vigilancia de todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral, que cuenta para el ejercicio de sus atribuciones, con autonomía técnica y de gestión.

La instauración de este novedoso órgano constituye uno de los puntos más relevantes y polémicos de la Reforma, lo que innegablemente motiva a su reflexión y estudio.

Por tal motivo, a continuación se desarrollan los siguientes apartados que analizan los principales puntos que componen esta nueva figura: sus antecedentes; las particularidades de su naturaleza jurídica, del nombramiento de su titular y la estructura orgánica; sus atribuciones; su relación con el Consejo General y las responsabilidades administrativas. Finalmente, podremos reflexionar en torno a la trascendencia de la constitución de la Contraloría General a la luz de la reciente reforma electoral.

## I. Antecedentes

El origen del órgano de control al interior del Instituto, bajo los términos y funciones de una instancia de fiscalización de recursos, se da a partir de la sesión ordinaria del Consejo General, celebrada el 16 de diciembre de 1997, donde se discutió y aprobó el acuerdo por el que se formalizó la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral.

La creación de dicha unidad técnica tenía la finalidad de integrar un área responsable, de la fiscalización del ejercicio de los recursos del IFE, así como instalar un órgano responsable del trámite y la atención a las quejas que en materia administrativa se presentaran sobre los servidores públicos que forman parte del Instituto. Así mismo, se determinó que la Contraloría Interna estaría acompañada por la creación de una comisión del Consejo General que se encargaría de dar seguimiento a las actividades de dicha unidad.

Si bien en sus principios el alcance de sus revisiones, así como la relevancia de sus observaciones, no tenían un peso específico en la dirección y manejo del Instituto; paulatinamente, la Contraloría Interna habría de ir aquilatando la pertinencia de su integración. La autonomía otorgada al IFE, tendía ocasionalmente a vacíos administrativos, donde se interpretaba el manejo del gasto con la lupa de la independencia y la libertad constitucional y se dejaba de lado el análisis bajo principios tales como: la racionalidad, la austeridad y la disciplina presupuestal. Quedaron precedentes como el sucedido en 1999 cuando el entonces contralor interno

del IFE, Carlos Muñoz, buscó destituir, a través de una maniobra de legalidad incierta, al Consejero Electoral Jesús Cantú, al tiempo que hacía una amonestación pública a los consejeros electorales Alonso Lujambio y Emilio Zebadúa,<sup>1</sup> lo que derivó en la determinación unánime del Consejo General por la destitución del contralor interno.

Posteriormente, el Consejo General, en sesión extraordinaria de fecha 21 de octubre de 2002, emitió un acuerdo mediante el cual modificaba el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, para ajustar las atribuciones de la Contraloría Interna, con la finalidad de conferirle las facultades derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

A partir de este momento, la Contraloría absorbe las atribuciones correspondientes a la aplicación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y particularmente lo referente a la situación patrimonial, con excepción de las quejas y denuncias presentadas en contra del Consejero Presidente; los Consejeros Electorales del Consejo General, Distritales y Locales; el Secretario Ejecutivo, e integrantes de las Mesas Directivas de Casilla.

De igual modo, en dicho reglamento interno habrían de incorporarse a las atribuciones del órgano de control, la vinculación correspondiente al Instituto Federal Electoral con lo establecido en la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público así como también la Ley Federal de Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas.

En tal sentido, la Contraloría Interna comprendía ya no sólo la evaluación y seguimiento al ejercicio de los recursos del Instituto o la atención a las quejas

administrativas presentadas sobre los miembros del IFE, sino que también cubría lo relativo a la situación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, y todas las actividades vinculadas a adquisiciones u obras determinadas por los respectivos órganos de decisión del Instituto.

Sin embargo, el proceder de la Contraloría seguía siendo acotado en cuanto al alcance de sus revisiones, así como a los recursos con los que contaba para el cumplimiento de sus actividades, todo ello sin mencionar el contrasentido que implicaba el ser designado por los propios responsables sujetos a ese control.

Dichas limitantes, aunadas a los problemas en los que el proceso electoral de 2006 derivó, urgieron atender las demandas que en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas enfrentaba el IFE.

De ahí la trascendencia de la propuesta del legislativo, por otorgar un nuevo andamiaje institucional, que impulse y fortalezca las actividades de verificación y fiscalización, al tiempo que agrega innovadores mecanismos de apoyo en la mejora de procesos y capacitación que permitan encauzar al Instituto Federal Electoral en su modernización administrativa.

En este contexto se promulga el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, donde se reforma el artículo 41 constitucional que se establece la creación de una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión, encargada de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, así como el desarrollo de sus atribuciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Libro Séptimo, Título Segundo, Capítulo Tercero, publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>1</sup> Salazar Ugarte, Pedro, "Excesos: El consejero, el contralor y su veredicto", [www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx), No. 342, 1999.

## II. Naturaleza, nombramiento y estructura

Como se ha podido observar en los antecedentes, las limitantes que el órgano de control interno del Instituto padecía desde su conformación, pasaban por tres principales obstáculos: el primero de ellos ubicaba la estrecha relevancia de sus observaciones sumada a su incierta jerarquía, lo que nulificaba de facto la finalidad misma del órgano; el segundo, el contrasentido del nombramiento y remoción del titular por el Consejo General, que implica una sumisión del órgano ante los controlados, al lesionar la actuación del Contralor en turno; y finalmente, la Contraloría Interna debía desempeñar sus funciones con una precaria estructura e insuficientes recursos que los propios sujetos a su control determinaban.

Fue precisamente ante esta problemática, que el poder reformador puso especial atención en estas tres ramas, fundamentales para el cabal desempeño de las funciones de control.

Como ya se ha referido, la naturaleza jurídica de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral difiere de cualquier otro órgano de control y ubica su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al advertirse en el artículo 41 su existencia y responsabilidad sobre la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, ya que cuenta para ello con autonomía técnica y de gestión.

Dicha situación es digna de subrayarse, ya que constituye un primer referente, en cuanto a la creación de un órgano de control dotado de autonomía técnica y de gestión, con rango constitucional, y avocado a la fiscalización de un órgano público autónomo, como lo es el IFE.

Evidentemente, la naturaleza de la Contraloría General busca no sólo zanjar la contradicción que suponía la designación y permanencia del contralor interno atada a las voluntades de los consejeros electorales, sino que también establece un instrumento que permite eficientar, vigilar y depurar, el manejo que los órganos públicos autónomos hacen de los recursos públicos que se les asignan.

Ahora bien, en cuanto a la limitante que implicaba el anterior procedimiento de nombramiento del contralor, donde era concretamente el Consejo General el órgano en el que recaía la designación y remoción del contralor interno (situación que a todas luces evidenciaba la imposibilidad de profundizar en las evaluaciones correspondientes a los propios responsables de su permanencia, así como la incapacidad de desenvolverse con plena independencia para el ejercicio de sus atribuciones), el Constituyente Permanente resolvió en el artículo 41 de la Constitución lo siguiente:

El Titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras par-

tes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Así, el nombramiento del titular de la contraloría, bajo la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, reviste de una representación popular indirecta a un individuo plenamente acreditado en la materia, de tal suerte que la experiencia y capacidad propias respondan a los propósitos para los cuales fue creada dicha Contraloría con la naturaleza constitucional antes mencionada.

El que su designación dependa de una mayoría calificada en el pleno de la Cámara Baja, a partir de un proceso de evaluación y selección basado en la experiencia, conocimiento y méritos, robustece la confianza sobre el titular de dicho órgano, ya que su nombramiento parte de una importante base de consenso, así como la legitimidad y probidad que sobre los candidatos advierte el ser propuestos por instituciones públicas de educación superior garantes de sus aptitudes y talentos.

Asimismo, la Comisión legislativa encargada de la evaluación de candidatos, definió que el contralor general debía haber trabajado en instituciones colegiadas donde era imprescindible establecer relaciones asertivas que permitieran un entorno de confianza y credibilidad para la obtención de resultados que sean comunes en la concepción de objetivos institucionales. Todo lo anterior, sin generar compromisos que afectaran la imparcialidad y objetividad de la fun-

ción. Situación que avala la tenacidad del aspirante e incrementa el respaldo sobre su aprobación.

Es justamente el fortalecimiento obtenido a partir del proceso de selección y el respaldo de dos terceras partes de la diputación, la principal fuente de legitimidad y carta de presentación que habrá de emplear el titular de la Contraloría General, para el desempeño pleno de sus atribuciones frente a la Institución ciudadana por excelencia en el país.

Ahora bien, aunado a la solidez constitucional de su naturaleza y a la confianza que del proceso de nombramiento adquiere, el contralor general del Instituto Federal Electoral contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Consejo General a propuesta de su titular, al ratificar de esta forma la autonomía técnica y de gestión a la que nuestra Carta Magna remite.

Dicha situación no es menor, ya que recurrentemente una de las vías para acotar el alcance de un órgano de control, es precisamente limitar su estructura y recursos, por lo que la atribución antes descrita permitirá que la Contraloría pueda verse respaldada por una estructura profesional y especializada en el desarrollo de las tareas encomendadas, con la facultad de diseñar su propuesta en un entorno de absoluta libertad e independencia, pero sometiendo su proyecto organizacional a la aprobación del Consejo General, de tal suerte que el diseño estructural no se extralimite ni coarte la autonomía del órgano electoral.

En síntesis, la fortaleza de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral descansa sobre la superación de los tres obstáculos inicialmente planteados, ya que la relevancia y singularidad que el rango constitucional le imprime, así como la legitimidad que el nombramiento le otorga, y la autonomía técnica y de gestión que para el desarrollo de sus atribuciones detenta, le permitirán ahora proceder a plenitud, en beneficio del Instituto Federal Electoral y sin detrimento de su autonomía.

### III. Atribuciones

La Contraloría General cuenta con diversas atribuciones previstas, como ya se dijo, en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su marco legal también se complementa en: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; el Código Federal de Procedimientos Civiles; el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y las demás leyes y reglamentos que, por disposición expresa o supletoria, aplican en el ejercicio de sus atribuciones.

Una de las características principales para el ejercicio de sus atribuciones, es la solidez que le imprime al desempeño de sus funciones, la autonomía técnica y de gestión conferidas en la Carta Magna.

Así, la autonomía técnica implica la capacidad que tiene la Contraloría General para regir su comportamiento bajo las estrategias de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, así como para la emisión de los acuerdos y lineamientos tanto de regulación, como de actuación para cumplir con su ámbito de competencia constitucional y legal, sin depender de criterios de comportamiento de otros órganos u organismos.

La autonomía de gestión implica la capacidad que tiene para decidir la administración funcional, manejo, custodia y aplicación de la estructura orgánica, personal y recursos que a propuesta expresa de su titular, le apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en el presupuesto anual que le corresponde.

Válidamente debe reconocerse como primera clasificación de la diversidad de asignaciones que tiene esta Contraloría: las atribuciones sustantivas y las atribuciones adjetivas.

Sustantivas, entendidas como aquéllas que desempeña para el cumplimiento de sus facultades de control, fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos del Instituto Federal Electoral, así como las de prevención y sanción de servidores públicos del propio Instituto, entre otras.

Adjetivas, las que se ejercen para lograr el óptimo cumplimiento de las actividades fundamentales que se encuentran previstas en las disposiciones ya señaladas, en términos de la adscripción que, con ese carácter, sostiene con la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Igualmente, las asignaciones precisadas son ejercidas invariablemente, en casos específicos, en forma directa por el titular de la Contraloría General y, en otros, se auxilian de la estructura orgánica a su cargo.

Efectivamente, el contralor invariablemente ejercerá de manera directa y personal las siguientes atribuciones:

- La expedición de los acuerdos y lineamientos que requiera para hacer efectiva su autonomía técnica y de gestión;
- Fijar, dirigir y controlar su política, de conformidad con los objetivos, estrategias y prioridades del Programa de Trabajo para el Control, Manejo y Fiscalización de los Recursos del Instituto Federal Electoral; y
- Diseñar, con base en el Programa Anual de Auditoría, los programas individuales de trabajo de las auditorías internas que practique, estableciendo el alcance que se determine en cada caso, así como vigilar su cumplimiento.

En el mismo sentido, la legislación aplicable establece el ejercicio de las siguientes atribuciones frente al Consejo General:

- Presentar los informes previo y anual de resultados de su gestión;
- Acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el Consejero Presidente;
- Proponer al Consejo para su aprobación, los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal y/o recursos;
- Presentar su programa anual de trabajo, así como los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto; y
- Presentar ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe de labores de la Contraloría General.

La Contraloría General deberá también mantener coordinación con otras áreas directivas del Instituto para el desarrollo de las siguientes atribuciones:

- Formular el anteproyecto de presupuesto de la Contraloría, de conformidad con los criterios que fije la Dirección Ejecutiva de Administración y el Secretario Ejecutivo; y

- Solicitar al Secretario Ejecutivo que coadyuve en los procedimientos que acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes de este organismo y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto.

Así mismo, se contempla la facultad de solicitar la colaboración de otras entidades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en torno a información bancaria, fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que el órgano de control verifique la evolución del patrimonio de aquéllos; así como también, con la Tesorería de la Federación, respecto al embargo precautorio de los bienes cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista el riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapidén sus bienes.

La Contraloría General del Instituto Federal Electoral mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, así como tendrá la capacidad de signar las bases o convenios de coordinación o colaboración que se requieran con las diversas entidades e instituciones públicas para el buen desempeño de sus funciones y expedir los acuerdos, circulares, manuales y demás disposiciones normativas secundarias de carácter interno que se requieran.

Finalmente, deben considerarse dentro de las facultades asignadas a la Contraloría General, la novedosa atribución que el Código Electoral le confiere en el numeral 391, apartado 1, inciso N, en el sentido de establecer los cursos de capacitación que resulten necesarios para que los servidores públicos del Instituto cumplan adecuadamente con sus responsabilidades administrativas.

De esta forma, el órgano de control, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración y el Centro para el Desarrollo Democrático, establecerá los cursos que se requieran para que el personal del Instituto, en especial aquél que administra y ejerce recursos, conozca los procedimientos y normativa aplicable, a fin de que cumplan adecuadamente con el desempeño de sus funciones.

## IV. Relación con el Consejo General

El tema correspondiente a la relación y jerarquía que mantendría la Contraloría General frente al Instituto Federal Electoral y los órganos que lo integran, es quizá la discusión que mayor polémica y dudas despierta, y esto principalmente motivado por la escasa información o conocimiento acerca de esta inédita figura.

Como bien se sabe, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

Para el cabal cumplimiento de dicha responsabilidad, el artículo 41 constitucional reconoce en su estructura, la conformación de un órgano superior de dirección denominado Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. El Consejo está integrado por la ciudadanía, los partidos políticos y el Poder Legislativo.

Al mismo tiempo, la propia Constitución (derivado de la reforma), incorpora a la estructura del IFE la figura de una Contraloría General responsable de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, con autonomía técnica y de gestión.

En tal sentido, el propio artículo 41 de nuestra Carta Magna, claramente ubica a la Contraloría General como parte del Instituto Federal Electoral, y no como un órgano *inter pares* como erróneamente se especulaba. Lo que el articulado sí especifica, es la autonomía técnica y de gestión que dadas las características y naturaleza de sus actividades le exigen para su correcto desempeño corrigiendo las anteriores contradicciones, pero en ningún momento la desvincula, la superpone o le atribuye funciones dentro de la materia electoral.

Las principales críticas que sobre la Contraloría General apuntaban, eran prejuicios que la imaginaban como un instrumento de censura o acotación de la autonomía del instituto electoral, que auguraban una manipulación plena de los legisladores sobre este órgano; sin embargo, la reforma constitucional y las modificaciones legales correspondientes, han dejado sin validez dichas sospechas, al estipular con toda contundencia en el artículo 379 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales lo siguiente:

La Contraloría General del Instituto, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral

que la Constitución y este Código confieren a los funcionarios del Instituto.

Así mismo, en las modificaciones efectuadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ámbitos de competencia y las fronteras de sus atribuciones, son aún más claras, ya que en el capítulo referente a la Contraloría General (Libro 7º, Título 2º, Capítulo 3º), en su primer artículo, acota el nivel jerárquico del Contralor, que ubica en el rango de las direcciones ejecutivas; indica la rendición de protesta de ley ante el Consejo General del propio IFE; lo sujet a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia que rigen al Instituto; y particularmente, lo adscribe administrativamente a la Presidencia del Consejo General.

Ahora bien, en lo que se refiere a la relación e interacción que la Contraloría General mantiene con el principal órgano directivo del Instituto (el Consejo General) más allá del ejercicio cotidiano de sus funciones, se ubica: el presentar a la aprobación del Consejo General sus programas anuales de trabajo; así como también, el presentar al Consejo General los informes previo y anual de resultados de su gestión; y acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el consejero presidente. Siendo esta última, otra particularidad de la figura, ya que causa una excepción sobre el resto de las unidades técnicas y direcciones ejecutivas adscritas a la presidencia del Consejo, sobre las cuales no se contempla la posibilidad de participar en la mesa de Consejo General.

En el mismo sentido de la relación entre éstos dos órganos, debe hacerse una mención específica, sobre el apartado sexto del artículo 388 del COFIPE, en el cual se estipula que la Contraloría contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Consejo General a propuesta de su titular, y de conformidad con las reglas previstas en ese mismo capítulo; situación que constituye uno de los vínculos medulares entre ambos órganos, ya que el contralor general desde la autonomía técnica y de gestión conferidas en la Constitución, presenta con toda libertad ante el Consejo General su propuesta de estructura orgánica, personal y de recursos, para la aprobación o rechazo en sus términos por parte del Consejo General, lo que establece de forma inequívoca el principal equilibrio entre los ámbitos de autonomía de cada órgano.

En síntesis, tanto la redacción constitucional, como las modificaciones comprendidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hacen patente la pertenencia estructural de la Contraloría General al Instituto Federal Electoral, así como la jerarquización de sus órganos y titulares, al quedar delimitada de forma clara la relación entre el Consejo General y el órgano de control, sin demérito de las partes y en plena salvaguarda de su autonomía constitucional.

## V. Responsabilidades administrativas

En lo que a este tema corresponde, el COFIPe en el artículo 384, incorpora como sanciones administrativas el apercibimiento público o privado (sanciones derogadas en la Ley de Responsabilidades) y especifica qué conductas serán consideradas graves, a saber:

realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del IFE; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo; conocer o participar en algún asunto o acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones violando la ley; y no preservar los principios que rigen el funcionamiento del IFE.

De igual forma, el novedoso régimen disciplinario interno previsto por el Código Electoral Federal incorpora como sujetos de responsabilidad administrativa en sus numerales 379, apartado 1 y 384, apartados 2 y 3 al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General, al Secretario Ejecutivo, así como a los Consejeros Electorales Locales y Distritales.

Sin embargo, las modificaciones a la legislación derivadas de la reforma, contemplan un procedimiento singular en los casos del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Consejo General; ya que la intervención de la Contraloría General tiene algunas modalidades respecto del procedimiento disciplinario interno cuando los hechos se refieran a conductas graves y sistemáticas:

En este supuesto el Contralor General notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto, a fin de que dicha Cámara resuelva sobre la responsabilidad.

En relación con el Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos, el procedimiento disciplinario tiene variables para la aplicación de sanciones por infracciones administrativas por conductas graves y sistemáticas, porque en estos casos el Contralor General presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

Ahora bien, en el ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el Código Electoral Federal establece en el artículo 390 apartado 1, las causas graves de responsabilidad administrativa por las que puede ser sancionado el Contralor General:

En el caso de que el titular de la Contraloría General incurriera en alguno de los supuestos mencionados (causas graves de responsabilidad administrativa), el Consejo General del Instituto, solicitará a la Cámara de Diputados que resuelva sobre la aplicación de sanciones al Contralor General, incluida entre éstas la remoción, debiendo garantizar el derecho de audiencia del afectado; sin embargo, dicha sanción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

En cuanto al procedimiento administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 383, apartado 1, dos modalidades para otorgar el derecho de audiencia al presunto responsable, en un caso (dependiendo de la conducta irregular atribuida), se citará al interesado al desahogo de una audiencia, en la que además ofrecerá pruebas y formulará alegatos por sí o por medio de un defensor. En el segundo caso, se le remitirá copia de la queja o denuncia al presunto responsable para que dentro del término de cinco días hábiles rinda un informe por escrito en el que dé contestación a los hechos irregulares que se le atribuyen, ofrezca pruebas y formule alegatos.

Los supuestos que prevé el referido Código Electoral Federal para citar a una audiencia al presunto responsable son: cuando realice conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tenga notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo; o no preserve los principios que rigen el funcionamiento del IFE.

Los casos en que sólo se requerirá un informe por escrito al presunto responsable son: cuando se inmiscuya en cuestiones que competen a otros órganos del Instituto; conozca de algún asunto o participe en algún acto para el cual se encuentre impedido; realice nombramientos, promociones o ratificaciones que infrinjan las disposiciones generales correspondientes; no dé aviso al Consejo General de actos que vulneren la independencia de la función electoral; emita opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; deje de desempeñar las funciones o labores a su cargo e incumpla las responsabilidades administrativas que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las leyes aplicables.

Otro de los aspectos que vale la pena destacar, es la supletoriedad de leyes que se establece en el artículo 381, apartado 2, al señalar en primer lugar el procedimiento sancionador previsto por el Título Primero del Libro Séptimo del COFIPE (régimen sancionador electoral), en segundo lugar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y por último la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El numeral 381, apartado 1, del citado Código Electoral, unifica el término de prescripción, independientemente de la gravedad de la conducta o del daño causado en tres años.

Finalmente, el artículo 387, apartado 1 del COFIPe, señala que las resoluciones que impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas a través de los medios de defensa que establezcan el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y los demás ordenamientos de carácter reglamentario; señala además que los interesados podrán optar por la impugnación directa de aquéllas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos que fije la ley correspondiente.

## VI. Conclusiones

Es cierto que en muchas sociedades el repentino retiro del Estado de sus tradicionales funciones y la transformación de espacios, órganos e instituciones, implica un ejercicio arduo, intrincado, áspero y en ocasiones violento. Nuestro país no ha estado exento de ello, el tránsito de México a la democracia es fruto de la lucha y el compromiso de miles de ciudadanos por abolir legalmente las vicisitudes y desventajas incrustadas por años en el sistema político. Para ello, los mexicanos hemos requerido invertir importantes recursos públicos en la construcción de instituciones que garanticen la certeza, la equidad, la credibilidad y la legalidad de los procesos electorales.

Si bien la inversión ha resultado de absoluto provecho y es aquilatada por la sociedad entera, en su enorme dimensión y trascendencia, ha sido la ciudadanía también, la que exige en nuestros días: plena transparencia, eficacia en su ejercicio y rendición de cuentas.

El agotamiento y las limitaciones del Instituto Federal Electoral exigían nuevas reglas y herramientas que no sólo resarcieran las necesidades presentes, sino que configuraran el destino y la vigencia del Instituto en tiempos futuros.

En este contexto, el Poder Legislativo determinó la incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un órgano de control dotado de autonomía técnica y de gestión, para la vigilancia y fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral.

Así mismo, dispuso que el nombramiento de su titular exigiera de la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, ante la propuesta de un candidato respaldado por una institución pública de educación superior, garante de sus aptitudes, competencias y experiencia para ejercer el cargo.

Como ya se ha desarrollado en cada uno de los apartados, la confeción de esta nueva figura constituye un esfuerzo y un sólido primer paso, en la delimitación de la frontera entre la autarquía y la autonomía. La Contraloría General del IFE es el primer órgano de control con rango constitucional avocado a la fiscalización de un organismo público autónomo.

Tanto el articulado constitucional, como la legislación correspondiente y el análisis que en este texto se vierte, deja soterradas las sospechas y los infundados prejuicios sobre la posible intromisión del Poder Legislativo o la vulneración partidista sobre autonomía del IFE. Por el contrario, la Contraloría General acreditará ante la sociedad la plena autoridad del Instituto, al garantizar su compromiso con la eficiencia, la racionalidad, la austerioridad y el buen manejo de los recursos públicos que le son conferidos, y sin menoscabo de su autonomía.

El Instituto Federal Electoral constituye no sólo una de las más insignes victorias sociales, sino una de las principales aportaciones de México a la democracia. Su vigencia, credibilidad y resguardo, son de la mayor importancia; es por ello que la reciente reforma electoral y en particular, la instauración de la Contraloría General del IFE, constituyen una de las más valiosas apuestas, en la incorporación del Instituto a la modernización administrativa, la transparencia y la cultura de la rendición de cuentas.

La Contraloría General tiene muy claras las demandas sociales que dan origen a su creación, al exigir un sistema de fiscalización integral de los recursos públicos aportados por los contribuyentes, así como la verificación en términos normativos, financieros, administrativos, de desempeño, de legalidad y de cumplimiento programático del IFE, de tal suerte que del ejercicio objetivo y profesional de la Contraloría, se promuevan los cambios institucionales que nuestro máximo órgano electoral requiere.

En los albores del siglo XXI, México vive momentos de profunda intensidad política, la complejidad de los tiempos que hoy corren y los desafíos que nuestro país enfrenta, exigen el mayor compromiso de sus instituciones; por ello, la Contraloría General ratifica su responsabilidad no sólo de cumplir cabalmente las atribuciones que desde su origen se fincan, sino que habrá de contribuir decididamente en la construcción del Instituto Federal Electoral que muchos queremos y que todos necesitamos.

# REGULACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

15

## Preámbulo

La reforma electoral de 2007 tiene un valor agregado para el desarrollo democrático de México, en primera instancia porque retoma varios de los puntos sensibles de la experiencia inmediata anterior de 2006, incorpora aspectos aprobados por el Consejo General del IFE que ya habían probado su efectividad, hace suyas demandas de varios actores que desde tiempo atrás venían apuntando la necesidad de actualizar el marco normativo electoral a la dinámica de la vida política del país y, por último, busca atender el reclamo de la sociedad de disminuir el costo de las elecciones. Sin embargo, como todo ordenamiento que deviene de un proceso de deliberación y construcción de acuerdos es una legislación perfectible.

Si bien la reforma electoral en su conjunto es vasta y compleja de suyo por la combinación de elementos de carácter técnico, con otros de índole administrativa y políticos, en el caso específico de las etapas organizativas del proceso electoral éstas revisten particular importancia para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, ya que de la certeza y transparencia/pulcritud con que se desarrolle todas y cada una de ellas, depende en gran medida la credibilidad de la autoridad para declarar ganadores. En palabras de José Ortega y Gasset, “la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral...”<sup>1</sup>

En este contexto, el presente capítulo desarrolla los distintos aspectos del proceso electoral que regula el Libro Quinto de la legislación secundaria en materia electoral conocido como Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los cuales en términos de lo señalado en su artículo 209 comprenden “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

Es de resaltar que la reforma electoral dejó intactos, entre otros, los aspectos del Libro Quinto relacionados con el inicio formal tanto del proceso electoral como de sus cuatro etapas (cuadro 1).<sup>2</sup>

*Cecilia  
Tapia Mayans*

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana; cursó la Especialidad en Cultura de la Legalidad y la Maestría en Políticas Públicas Comparadas en la FLACSO, México. Ha desarrollado su carrera profesional en el ámbito electoral. Actualmente colabora como Coordinadora Técnica Administrativa, en el TEPJF.

<sup>1</sup> Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Madrid, España, 1955, p. 109.

<sup>2</sup> El IFE es el responsable de coordinar y ejecutar las actividades de las tres primeras etapas, a través de sus estructuras central y descentralizada. Esta última se conforma con 32 juntas locales ejecutivas y 300 juntas distritales ejecutivas que funcionan de manera permanente, así como 32 consejos locales y 300 consejos distritales que funcionan exclusivamente durante el proceso electoral.

Cuadro 1 Etapas del proceso electoral ordinario*		
Etapa	Duración	Fechas calendario
Preparación de la elección	Inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del IFE durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones y concluye al iniciarse la jornada electoral	1-7 de Octubre de 2008- 5 de julio de 2009
Jornada electoral	Inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla	5 de julio de 2009 de las 8:00 horas hasta aproximadamente las 20:00 horas.
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Inicia con la remisión de los expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto o las resoluciones que, en su caso, emita el Tribunal Electoral	5-6 de julio de 2009 8-12 de julio de 2009**
Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo	Inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección	En 2006 estos actos se registraron el 28 de agosto y el 5 de septiembre, respectivamente

\* Artículo 210 del COFIP, párrafos 1 al 6.

\*\* Conforme a los plazos que establecen los artículos 285 párrafo 1, 294 párrafo 1 y 303 párrafos 1 y 2, del COFIP, en lo relativo a la entrega de expedientes y a las sesiones de computo distritales y de entidad federativa.

De esta forma, el plazo legal previsto para el desarrollo del proceso electoral abarca del mes de octubre del año anterior al de la elección hasta el 23 de agosto del año de la elección,<sup>3</sup> una vez que el órgano competente emite la declaratoria de validez de la elección de que se trate y se hayan resuelto —de existir— los medios de impugnación correspondientes por parte de la instancia jurisdiccional facultada para tales efectos.

A partir de la reforma electoral, en este Libro Quinto se contemplan modificaciones a algunas actividades relacionadas con la organización de las elecciones, entre las cuales destacan:

- Los conceptos que comprenden los gastos de propaganda para las precampañas.
- Los topes máximos de gastos de precampaña, así como los de campaña para las elecciones de

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados y de senadores.

- La propaganda con motivo del informe anual o de labores de los servidores públicos.
- Las características de los materiales de la propaganda de los partidos para proteger el medio ambiente y las reglas para su colocación.
- Se regulan los procesos de selección interna de los partidos políticos, las precampañas, y la fiscalización de los ingresos y gastos de los precandidatos;
- Se modifica la duración de las campañas electorales y los plazos de registro de las candidaturas.
- Se fortalecen las facultades del IFE en relación con la difusión de mensajes en radio y televisión que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas.

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 311 párrafo 1, correspondientes al Capítulo sexto De las constancias de asignación proporcional.

- Se establece que los partidos políticos, procuren la paridad de género en sus candidaturas a cargos de elección popular.
- Cambios en el modelo de la boleta electoral, así como en los plazos para su entrega a los consejos distritales.
- Se enfatiza la responsabilidad del IFE, a través de las juntas distritales ejecutivas, de garantizar que el listado de ciudadanos aptos que se utiliza como base para integrar las mesas directivas de casilla, contemple a hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.
- Por cuanto a los actos de la jornada electoral se cambian aspectos relacionados con el acta de la jornada electoral y verificación de los requisitos de los funcionarios de casilla tomados de la fila.
- Se incorporan nuevos criterios para determinar votos nulos al momento del escrutinio y cómputo de las casillas y contar los votos de los candidatos de coaliciones.
- Se otorgan facultades expresas a los consejos distritales para realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y para el recuento de votos del total de las casillas.
- Apertura de los paquetes para hacer nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y para el recuento de votos del total de las casillas, así como para el cómputo distrital de los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados.

## I. Precampañas y campañas electorales

### Precampañas electorales

En la reforma electoral se incluyen aspectos novedosos que inciden en el papel que juegan los partidos políticos en la democracia mexicana, mediante la incorporación en el COFIPRE de los procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular y las precampañas, lo que coloca a los precandidatos de los partidos políticos como sujetos de derechos y obligaciones. Más aún, la inclusión por parte de los legisladores del tema de las precampañas, constituye una buena señal para que en nuestro sistema de partidos se generen sinergias que propicien conductas ciudadanas que favorezcan una cultura del respeto a las normas electorales al igual que a sus instituciones.

La regulación de las precampañas electorales ha sido una exigencia de la sociedad mexicana en la última década, práctica que se acentuó en las elecciones de 2006 al grado de desvirtuar el principio de equidad en los comicios por la ventaja que significó para algunos actores políticos realizar actos anticipados de campaña.

Por tal motivo, se incorporó un nuevo Capítulo al Título Segundo del Libro Quinto del COFIPE, en el que se establecen los criterios, fases, plazos y períodos aplicables a los procesos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos. Su inclusión por parte del legislador resulta oportuna porque acota el margen de acción de los partidos políticos con miras a fortalecer los mecanismos democráticos al interior de los mismos.

Para evitar precampañas indefinidas y la ausencia de una línea divisoria entre precampañas y campañas, se agruparon los plazos de registro de candidatos en dos bloques; uno para la renovación del Poder Ejecutivo y de las dos Cámaras del Poder Legislativo, y el segundo cuando sólo se renueva la Cámara de Diputados.

De esta forma, en el párrafo 1 del artículo 211 del COFIPE se identifica a los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular como “el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”.

En este mismo artículo se señala que el procedimiento de los partidos políticos para la selección de sus candidatos debe ser determinado por éstos, al menos treinta días antes del inicio formal de dichos procesos y es obligación de los partidos comunicar al Consejo General del Instituto dichas disposiciones dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación.

El procedimiento que aprueben los partidos debe contener: fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que se utilizarán; la fecha de expedición de la convocatoria; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección 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.

Dentro de las etapas y actos partidistas se establece que las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno y deberán celebrarse dentro de los mismos plazos, estos son:

1. Cuando se renueve al titular del Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la 3<sup>a</sup> semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de 60 días.
2. Cuando las elecciones ocurran para renovar solamente la Cámara de Diputados, las precampañas deberán iniciar en la 4<sup>a</sup> semana de enero del año de la elección y no podrán durar más de 40 días.

La reforma busca garantizar la equidad en los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, a través de mecanismos como:

- Cuando un partido decida la celebración de “una jornada de consulta directa”, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.
- Que los precandidatos que participen en procesos de selección interna no pueden realizar actividades proselitistas o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas y en caso de violar esta disposición, el partido político sancionará al precandidato con la negativa de registro como tal.
- Que los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda para difundir estos procesos, de conformidad con las reglas y pautas que determine el IFE.
- Que los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que le corresponda al partido político que los postula.

En concordancia con el sentido de la reforma electoral de prohibir la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, el legislador hizo extensiva esta prohibición a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo.

En esta disposición resalta la intención del legislador de evitar que el incumplimiento de estas normas terminen siendo “letra muerta”, por lo que establece las siguientes sanciones: negarle el registro al precandidato o la cancelación de dicho registro, según el caso, incluso si se comprueba que la violación se rea-

lizó en fecha posterior a la de la postulación del candidato por su partido, el Instituto Federal Electoral negará el registro legal del infractor.

Las definiciones sustanciales a los procesos de selección interna se contemplan en el artículo 212 del COFIPE. Así, se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido y son actos de precampaña electoral “las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular”.

En la legislación correspondiente, la propaganda de precampaña comprende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas, a su vez, la definición en el COFIPE de precandidato es aquel “ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular”, de acuerdo con la normatividad electoral e interna de su partido.

En el último párrafo del artículo 212 se señala de forma expresa la prohibición para que un ciudadano participe simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Esta participación del ciudadano puede darse por diferentes partidos políticos, siempre y cuando haya de por medio un convenio para participar en coalición.

Para garantizar la legalidad en la aplicación del procedimiento de selección de precandidatos, el COFIPE establece que los partidos deberán constituir el órgano interno responsable de la organización de dichos procedimientos y, en su caso, de las precampañas, y le otorga a los precandidatos garantías para impugnar ante el órgano interno competente los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos o sus integrantes, cuando afecten sus derechos o se hayan violado las normas que rijan estos procesos de selección de candidatos.

Para hacer efectivos los derechos de los precandidatos la reforma electoral aprobó la obligación de cada partido de emitir un reglamento interno que norme los procedimientos y plazos para la resolución de las controversias, y que solamente los precandidatos debidamente registrados tienen derecho a presentar los medios de impugnación ante el órgano interno competente con motivo de los resultados de los procesos de selección, a más tardar dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea en que participaron y deben ser resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de los eventos en donde se haya adoptado la decisión sobre candidaturas.

Para asegurar que los precandidatos cumplan con las normas del COFIPe y las que rilan el proceso interno de selección, el legislador le otorgó a los partidos políticos, a través del órgano establecido por sus Estatutos o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos cuando violen la normatividad electoral o las que rilan sus procesos internos, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección. La actuación de los partidos se sujetará a los principios legales y las normas establecidas en sus Estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas, y sus decisiones pueden ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria.

Un piso más para afianzar la equidad y legalidad de las precampañas lo representa la decisión del legislador de otorgarle facultades al Instituto Federal Electoral en materia de tope de gasto de precampaña y fiscalización de los ingresos y gastos de los precandidatos, así como prever un conjunto de sanciones a los precandidatos que incumplan estas disposiciones. Los aspectos incorporados con la reforma electoral son:

- El tope de gastos de precampaña será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores y lo determina el IFE, a más tardar en noviembre del año previo al de la elección.
- Los conceptos que comprenden los topes de gasto de precampaña, en la legislación reformada se establece que estos se homologan a los de las campañas electorales señalados en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2, de su artículo 229.<sup>4</sup>
- Se sanciona con la cancelación del registro o la pérdida de la candidatura, al precandidato que rebasa el tope de gastos de precampaña.
- Cada precandidato debe presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, conforme a los requisitos que apruebe el Consejo General del IFE, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva. Si se incumple esta disposición, los precandidatos que resulten ganadores no podrán ser registrados legalmente como candidatos o serán sancionados de acuerdo con el Libro Séptimo del Código electoral.

El legislador abunda en las facultades del Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización, al establecer que cada partido político entregue a la Unidad de Fiscalización los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que participaron en sus precampañas, según el tipo de elección, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de sus procesos de selección interna de candidatos. Los partidos políticos también están obligados a informar los

<sup>4</sup> Estos conceptos abarcan: a) los gastos de propaganda en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; b) los gastos operativos realizados en los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; c) los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos realizados como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y precandidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada; y d) los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión que abarcan los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes. Los gastos efectuados por cada partido político con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos, se reportarán en el informe anual correspondiente. El Consejo General del IFE debe determinar reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos.

Dichos informes serán revisados por la Unidad de Fiscalización para emitir un dictamen consolidado por cada partido político, en el que si fuera el caso, especificará las irregularidades encontradas y propondrá las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido.

El legislador establece en el nuevo Código electoral, que en todo lo relativo a los actos de las precampañas, a los precandidatos que participen en ellas y a la propaganda electoral les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas respecto de los actos de campaña y propaganda electoral y faculta al IFE para emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para la debida regulación de los procesos internos y las precampañas, de acuerdo a lo establecido en el COFIPE.

La regulación en el nuevo Código de la materia de los procesos de selección interna de los partidos políticos y de las precampañas de sus precandidatos representará —si los partidos, sus candidatos y la ciudadanía, cumplen con el conjunto de normas que garantizan la legalidad de estos procesos internos, incluso las que hacen posible recurrir los resultados que se obtengan— un ejercicio democrático que trasladado al escenario de las elecciones federales puede incidir positivamente en el respeto de las reglas democráticas y su estricta observancia, por el peso cultural que representa aprender a jugar el juego democrático al interior de los partidos políticos.

## Campañas electorales

En relación con las campañas electorales que se regulan en el Título segundo del Capítulo tercero del Libro Quinto del COFIPE, es válido señalar que el legislador dispone continuar con la definición de la anterior legislación electoral, que concibe a las campañas electorales como “...el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”.

La reforma electoral refrenda los elementos que comprenden los actos de campaña y la propaganda electoral, aunque en este último tema el legislador limitó la difusión de propaganda en los medios de comunicación con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor

público, y se aclara que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En concordancia con el sentido de la reforma constitucional en materia electoral de prohibir a los partidos políticos, precandidatos y candidatos la contratación o adquisición, por sí o por terceras personas, de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, en el Capítulo tercero del Título primero del Libro respectivo del COFIPE se suprime las referencias a estos medios electrónicos en lo relativo a los gastos comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña que realicen en la propaganda electoral y las actividades de campañas.

En los gastos de propaganda se incluyen a las revistas y otros medios impresos y se dispone que las inserciones pagadas deben especificar con toda claridad “que se trata de propaganda o inserción pagada”.

El legislador incluye dentro de los topes de gasto de campaña, aquellos gastos que realicen los partidos políticos, precandidatos y candidatos en la producción de los mensajes para radio y televisión, así como el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción y otros gastos dirigidos al mismo objetivo.

Una modificación sin duda relevante en la reforma al COFIPE, fue el cambio en las reglas que el IFE aplique para determinar los topes de gastos de campaña, en los siguientes términos: para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tope máximo será “equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial”.

A partir de esta modificación se construyen las nuevas reglas para determinar el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, tanto para cuando se realicen las elecciones presidenciales y de senadores y diputados, como cuando únicamente se renueve la integración de la Cámara de Diputados.

- En el primer caso, el tope máximo de gastos de campaña para diputados, será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos.
- En el segundo caso, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.
- El tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, que en ningún caso será mayor de veinte distritos.

Para todos los tipos de elección, la reforma electoral deroga la disposición de realizar operaciones para obtener los topes máximos de campañas basadas en los costos mínimos de éstas. Las adecuaciones antes descritas, apuestan a restablecer la equidad entre las fuerzas políticas que participan en el proceso electoral, así como a reducir los recursos públicos que se canalizan a los partidos políticos para financiar sus campañas electorales.

Una aportación del legislador que busca limitar situaciones como la registrada en 2006 en torno al tema de la propaganda política o electoral y que se conoce como "campaña sucia", se sitúa en las facultades otorgadas al IFE para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en la legislación electoral, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión que contengan en la propaganda política o electoral "expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas", así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Al respecto, es de resaltar la pretensión del legislador de propiciar que los partidos políticos y sus candidatos realicen campañas reflexivas y propositivas, que le permitan al elector diferenciar las distintas opciones reflejadas en las plataformas electorales y los programas de los partidos sobre de los proyectos de desarrollo que proponen para el país.

Se suma a lo anterior, la disposición del legislador de incluir en el Código Electoral, el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6º constitucional para los precandidatos, además de los partidos políticos y candidatos contemplados en la anterior legislación, cuando consideren que los medios de comunicación han deformado hechos o situaciones relacionados con sus actividades. Este derecho se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

En lo concerniente a la propaganda que los partidos políticos, coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública, el legislador amplía el espectro al establecer que su elaboración se sujetará a las disposiciones en materia de protección del medio ambiente, y dispone además, que los partidos, coaliciones y candidatos utilicen en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural, así como utilizar sólo material plástico reciclable en la propaganda electoral impresa.

Asimismo, en lo que se refiere a la prohibición de fijar o distribuir propaganda electoral de ningún tipo en las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos. El legislador incluyó en esta disposición la salvedad prevista en la legislación electoral anterior, respecto al uso de los locales cerrados concedidos por las autoridades de manera gratuita, ya que en éstos la propaganda se realiza exclusivamente por el tiempo que dure el acto de campaña.

La idea que subyace en las nuevas reglas para la colocación de propaganda electoral que deben observar los partidos y candidatos es la

de evitar que obstaculicen en forma alguna el equipamiento urbano y la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población. Por lo que el legislador determinó que no podrá colocarse propaganda en dicho equipamiento, y manda a las autoridades electorales competentes para ordenar su retiro cuando contravenga lo antes descrito.

Para colgar o fijar la propaganda, la reforma electoral suprime la referencia a los lugares de uso común en propiedades de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para colocar y fijar propaganda y repartidos por sorteo entre los partidos, y en su lugar se establece que “podrá colgarse o fijarse en los bastidores y mamparas de uso común que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes”. Los ahora denominados “bastidores y mamparas de uso común” se repartirán “por sorteo en forma equitativa de conformidad a lo que corresponda a los partidos políticos registrados, de acuerdo con el procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebre en enero del año de la elección”.

A efecto de fortalecer la autoridad de los consejos locales y distritales se establece en la nueva legislación electoral, que estos órganos harán cumplir las disposiciones del COFIPÉ dentro del ámbito de su competencia, no sólo para asegurar a los candidatos el pleno ejercicio de sus derechos como se disponía en la anterior legislación, sino también para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de éstos en la materia.

En este sentido, el legislador otorga garantías a quienes presenten quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y candidatos, proveyendo a los consejos locales y distritales de facultades para resolver sobre las mismas, previa verificación de los hechos que ordene el vocal secretario de la Junta Distrital que corresponda a partir de lo cual

debe integrar el expediente y someter a la aprobación del Consejo Distrital el proyecto de resolución, contra el que procede el recurso de revisión que le compete resolver al Consejo Local correspondiente.

Uno de los aspectos más cuestionados de las elecciones en México en los últimos 15 años es el costo de las campañas electorales; con la reforma electoral de 2007 el legislador plantea una solución integral a esta problemática al contemplar un criterio homogéneo basado en los tipos de cargos a elegir en cada periodo electoral que permita diferenciar la duración de las campañas en función de cada periodo:

- Noventa días de campaña cuando se trate de la elección de Presidente, senadores y diputados, y
- Sesenta días cuando se renueva exclusivamente la Cámara de Diputados.

En concordancia con la disposición del legislador de reducir la duración de las campañas electorales, la reforma electoral modifica los plazos de registro de las plataformas electorales de los partidos políticos y de sus respectivas candidaturas ante los órganos electorales competentes. En el primer caso, el registro de la plataforma electoral —que la reforma ratifica como un requisito para el registro de candidaturas— se traslada para dentro de los quince primeros días de febrero del año de la elección.

Por su parte, los nuevos plazos para el registro de las candidaturas por ambos principios son: del 15 al 22 de marzo del año de la elección cuando se renueve el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, y del 22 al 29 de abril del año de la elección, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados. A fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a los periodos establecidos en el artículo 237 del Código, se faculta al Consejo General para hacer ajustes a estos plazos.

Cuadro 2  
Duración precampañas y campañas en el COFIPE 2008

Cargos a elegir	Inicio precampañas *	Conclusión precampañas*	Registro plataforma	Registro de candidatos**	Duración campañas***	Total Precampaña + Campaña
Presidente y 2 Cámaras	18-24 de diciembre	1- 15 de febrero	1 al 15 de febrero	15 al 22 de marzo	26 de marzo- 27 de junio	150 días
Cámara de Diputados	25-31 enero	5-12 marzo	1 al 15 de febrero	22 al 29 de abril	3 de mayo- 1 de julio	100 días

Notas del Cuadro No. 2:

\* Periodo precampañas (inicio y conclusión)

Artículo 211, párrafo 2, inciso a) del COFIPE, dispone que cuando se renueva el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, las precampañas darán inicio en la 3<sup>a</sup> semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.

Artículo 211, párrafo 2, inciso b) del COFIPE, dispone que cuando se renueva la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la 4<sup>a</sup> semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días.

\*\* Registro de candidatos

El artículo 223, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, establece que cuando se renueva el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, todos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo.

El artículo 223, párrafo 1, inciso b) del COFIPE, establece que cuando se renueva la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el 22 al 29 de abril.

\*\*\* Duración campañas electorales

Artículo 237, párrafo 1 del COFIPE, las campañas electorales para Presidente, senadores y diputados, tendrán una duración de noventa días.

Artículo 237, párrafo 2 del COFIPE, las campañas electorales para Diputados, tendrán una duración de sesenta días.

Artículo 237, párrafo 3 del COFIPE, Inician al día siguiente al de la sesión de registro y concluyen tres días antes de la jornada electoral.

Otros elementos que el legislador introduce en la reforma electoral para regular las encuestas o sondeos de opinión de los ciudadanos sobre sus preferencias electorales, son:

- Amplía el periodo para regular la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión, al inicio del proceso electoral.
- Reduce el plazo previo a la elección en el que queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultado de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, de ocho a tres días.
- Establece que el Consejo General del IFE realice una consulta previa a los profesionales del ramo u organizaciones en que se agrupen, sobre los criterios generales de carácter científico que emita dicho órgano electoral y que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo que den a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones.

Por último, un aspecto que adiciona el legislador es que sean informadas al consejero presidente del IFE, las medidas que adopte la autoridad competente a solicitud que éste le formule, para proporcionar a los candidatos los medios de seguridad personal cuando así lo requieran.

## II. Actos preparatorios

En el Libro Quinto de la legislación electoral federal se contemplan los actos inherentes a la preparación de la elección, a partir de los procedimientos de registro de candidatos y de la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, las condiciones para su instalación idónea, así como lo referente a la documentación electoral que se utiliza durante la jornada electoral.

Un aspecto que pone el acento en el papel de los partidos políticos, en el sentido de promover el acceso de las mujeres a los órganos de gobierno en donde se elaboran y adoptan las decisiones sobre las políticas públicas nacionales, es la obligación para que los partidos políticos procuren la paridad de género en sus candidaturas a cargos de elección popular, a través de las denominadas “cuotas electorales”<sup>5</sup>

Para garantizar esta disposición se modifica en forma ascendente, la integración numérica de las fórmulas de candidaturas que serán registradas por los partidos políticos. Esta disposición se suma al mandato vigente desde la anterior legislación electoral, para que los partidos políticos promuevan y garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, por lo que se da un avance más en la ruta para asegurar la participación de las mujeres, que exprese su creciente presencia en el desarrollo nacional.

Para concretar esta aspiración de participación paritaria entre hombres y mujeres, el legislador modifica las reglas a que deben sujetarse los partidos políticos en el registro de sus candidatos. Así, establece que de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores, los partidos políticos o coaliciones deberán integrarlas con “al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” y el legislador remarca “procurando llegar a la paridad”. Antes de esta reforma electoral se establecía un tope de 30% para los candidatos propietarios de un mismo género.

Con la reforma electoral también se modifica la integración de las candidaturas en las listas de representación proporcional según el género, al ordenarse que estas listas se integren por segmentos de cinco candidaturas (antes eran tres) y que en cada uno de los segmentos de cada lista haya dos candidaturas de género distinto, “de manera alternada”, con lo que se asegura que por cada cinco candidaturas haya al menos dos de candidatas mujeres.

Esta es una medida de acción afirmativa que ha dado buenos resultados en México, toda vez que ha permitido el acceso de un mayor número de mujeres a las candidaturas de elección popular, y aunque en menor porcentaje el incremento también se puede apreciar en los escaños en las cámaras del Congreso de la Unión, tal y como se refleja en el cuadro 3.

<sup>5</sup> Las cuotas electorales por razón de género de acuerdo a Miguel Carbonell, son una especie dentro de las acciones afirmativas, consistentes en el establecimiento de reservas porcentuales por disposición de la ley y excepcionalmente de la Constitución, para garantizar el acceso de las mujeres a la representación política y evitar que un sólo género cuente con más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Carbonell, Miguel, “Las cuotas electorales de género y el principio de igualdad: concepto, problemas y aplicación en México”, en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*, realizado en Morelia, Michoacán, en 2002, tomo 3, Género, indígenas y elecciones, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 305.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la representación política de la mujer en las cámaras del Congreso de la Unión**

CÁMARA DE DIPUTADOS				CÁMARA DE SENADORES			
Elección	Escaños Disponibles	Mujeres	% Mujeres	Elección	Escaños Disponibles	Mujeres	% Mujeres
1952-55	161	1	0.6	1964—70	64	2	3.12
1955-58	162	4	2.4	1970—76	64	2	3.12
1961-64	178	8	4.4	1982—88	64	6	9.3
1970-73	178	13	7	1991—94	64	3	4.6
1982-85	400	45	11.2	1994—00	128	16	12.5
1991-94	500	42	8.8	2000—06	128	20	16
2000-03	500	80	16	2006—12	128	23	18
2006-06	500	113	22.6				
2006-09	500	113	22.6				

Fuente: Unión Interparlamentaria, página de internet [www.ipu.org/wmn--e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn--e/world.htm).

La vía para lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, es desde luego, la instrumentación de acciones afirmativas integrales en la materia de las que las cuotas electorales constituyen un mecanismo de relevancia, ya que a través de éstas se ha transitado de una subrepresentación a una representación de mínimos porcentuales; sin embargo, el reto en la actualidad es sin lugar a dudas, superar las cuotas mínimas en aras de la paridad representativa e integrar a los órganos del poder político bajo la premisa de la equidad de género.

En esta tesitura, resulta indispensable complementar la igualdad de oportunidades con igualdad de resultados,<sup>6</sup> desde una perspectiva de implementación integral de acciones afirmativas en el ámbito de la participación política, que abarquen por lo menos: el fortalecimiento de las cuotas electorales, el financiamiento público especializado por razón de género, la participación política en el ámbito local y la revalorización de la participación de la mujer indígena. Esto, sumado a un trabajo sistemático de los partidos políticos de identificar los liderazgos de las mujeres, incentivar su participación más allá de las tareas operativas o logísticas de las organizaciones partidistas, entre otros, como parte de una estrategia integral que permita disminuir la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real.

Otros ajustes que la reforma electoral considera en el tema de candidaturas, es que se aprueba como documento comprobatorio —tanto de identidad como de residencia— a la credencial para votar del candidato a registrar, de la que se debe entregar copia del anverso y reverso para el registro de las candidaturas, con lo cual se deroga la presentación de constancia de residencia de los candidatos propietarios y suplentes.

En relación con las sustituciones de candidatos que se hacen por escrito ante el Consejo General del IFE, la reforma electoral incluye a las coaliciones en las mismas causas de sustitución que la anterior legislación establecía sólo para los partidos políticos.

<sup>6</sup> Dahlerup, Drude, *Estudios comparativos sobre las cuotas de género*, en el Informe del taller, *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*, IDEA Internacional, Lima, 2003, pp. 15 y 16.

Por lo que hace a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, la reforma electoral aprueba nuevas disposiciones que deben cumplir los consejos y juntas distritales, las cuales se enuncian a continuación:

- Para la instalación de las casillas extraordinarias, el legislador contempló que en una sección pueden existir condiciones de “infraestructura o socioculturales”, las que además de las condiciones “geográficas” contempladas en la legislación anterior, pueden dificultar el acceso de todos los electores residentes en la sección.
- Se denomina como “lugares contiguos” en lugar de “diversos”, a la ubicación de las casillas cuando no exista un local que permita la instalación de éstas en un mismo sitio.
- Se establece como obligatorio que en cada casilla se garantice la instalación de mamparas donde los votantes puedan decidir el sentido de su sufragio.
- Las juntas distritales deben hacer una evaluación imparcial, además de objetiva como se señalaba en el anterior Código, para “seleccionar en igualdad de oportunidades” a los ciudadanos capacitados que cumplen con los requisitos para ser funcionarios de casilla.
- Las juntas distritales deben informar a los representantes de los partidos políticos en forma detallada y oportuna, de las sustituciones de funcionarios de casilla que se presenten.
- Se establece que los consejos distritales publiquen “en los medios electrónicos de que disponga el Instituto”, las listas de integrantes de las mesas directivas y la ubicación de las casillas, mecanismo de información que se suma a la disposición de ubicar las listas en los edificios y lugares públicos más concurridos, prevista en la anterior legislación electoral.
- Se incorpora en el COFIP, las formas en que en la práctica se entregan a los representantes de los partidos políticos desde hace algunas elecciones, copia de las listas de integrantes de las mesas directivas y la ubicación de las casillas: “copia impresa y otra en medio magnético”.
- Se dispone que los lugares de ubicación de las casillas, “aseguren” la instalación de canceles o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto, modificando el verbo de “propiciar” previsto en la legislación electoral reformada.

Los actos preparatorios incluyen también los relativos al registro de los representantes de los partidos políticos, que se desarrolla en el Capítulo Quinto de ese mismo libro, y si bien la reforma electoral no considera modificaciones sustantivas a este procedimiento, se hacen algunas precisiones de los datos que deben contener los nombramientos de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla. Se suprimen dos elementos en dichos documentos: el domicilio del represen-

tante y su firma. En el primer caso, el legislador considera suficiente el dato de la clave de la credencial para votar del representante para poder tener derecho a ejercer su voto en la casilla correspondiente, y en el segundo caso, el cambio se ajusta a lo dispuesto en el artículo 245 del COFIPE de que los representantes firmen sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla.

En el Capítulo sexto del multicitado Libro del COFIPE, relativo a la documentación y el material electoral, las modificaciones aprobadas por el legislador impactan los siguientes rubros:

- Se establece que el modelo de boleta electoral que se utilice para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contenga el emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios o en coalición.
- El orden en el que deben aparecer los emblemas a color, es de acuerdo con la fecha de registro (y no a la antigüedad como se establecía en la anterior legislación). En caso de que el registro a dos o más partidos políticos haya sido otorgado en la misma fecha, los emblemas deben aparecer en la boleta en orden descendente de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.
- En el caso de los emblemas de los partidos coaligados estos deben aparecer en la boleta en el espacio y tamaño que se destina a los partidos que participan por sí mismos. Asimismo, el legislador dispone que en ningún caso pueden apare-

cer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

Derivado de la reforma electoral el plazo para las boletas obren en poder de los consejos distritales, se reduce de veinte a quince días antes de la elección, con lo que se disminuye el tiempo en que las boletas estarán resguardadas por dicho órgano hasta su entrega a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Asimismo, dentro del conjunto de actividades que estos órganos distritales deben realizar durante la recepción de las boletas y que deben asentar en el acta respectiva, el legislador aprueba que además de los actos previstos en la legislación anterior, se consignen en el acta el número de los folios, así como el número de las boletas firmadas por los representantes de los partidos políticos que acudan a presenciar estos actos.

Por último, el legislador asienta en el COFIPE la disposición del Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicada en el proceso electoral de 2006, de apoyar a los funcionarios de las casillas especiales con computadoras portátiles, al establecer que los presidentes de los consejos distritales deben entregar a los presidentes de dichas casillas los "medios informáticos necesarios para verificar que los electores en tránsito que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar", lo que constituye un mecanismo de control que contribuye a reforzar la certidumbre del procedimiento.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Hasta la elección intermedia de 2003, el nombre de los electores que acudían a las casillas especiales se asentaba por escrito en el Acta de electores en tránsito sin que hubiese forma para el funcionario de casilla de constatar si esos ciudadanos estaban inscrito en el listado nominal de electores, instrumento que era indispensable en las demás casillas (básicas, continuas y extraordinarias) para permitir el ejercicio del sufragio.

### III. Jornada electoral

El Título tercero del Libro Quinto del Código electoral, denominado De la jornada electoral, regula el conjunto de actos que se realizan durante la instalación y apertura de casillas, la votación, el escrutinio y cómputo en la casilla y de la clausura de ésta y la remisión del expediente de la elección. Al respecto, los cambios sustantivos aprobados al COFIPe por el legislador se concentran en los siguientes aspectos:

Se adiciona que en el acta de la jornada electoral que se levanta el día de la elección, se registren los número de folios de las boletas recibidas para cada elección y que las urnas se coloquen en el lugar que corresponda a la vista de los electores, además de la de los representantes de los partidos políticos previsto en la anterior legislación.

El legislador hizo modificaciones al procedimiento que debe realizarse cuando la casilla no se instale a las 8:00 horas como está previsto, al tenor de lo siguiente:

- En caso de que a las 8:15 horas no se haya instalado la casilla, el suplente que asuma las funciones de presidente de la casilla, previa verificación de que los funcionarios que provengan de los electores formados en la casilla “se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuente con credencial para votar” procederá a cubrir los cargos vacantes.
- Este mismo procedimiento se aplica a las 10:00 horas por los representantes de los partidos políticos para designar por mayoría a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes, si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla y por razones de distancia no sea posible la intervención oportuna del IFE.

Adicionalmente, durante el desarrollo de la votación se prevé que el presidente de la casilla utilizará el medio de comunicación a su alcance —y no un escrito como lo establecía la legislación anterior— cuando deba dar aviso al Consejo Distrital de la suspensión de la votación por causa de fuerza mayor, y se adiciona que esta situación sea consignada en el acta.

También se incorpora en la legislación reformada, que cuando los electores se presenten a la casilla a votar, deben mostrar la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos, aspecto que ya se contemplaba para la votación, mediante acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE.

Se modifica la referencia de la anterior legislación de que el elector marque sus boletas, para establecerse en singular “que marque en la boleta únicamente” el cuadro correspondiente al partido por el que sufraga. De este procedimiento, cuando el elector concluya de depositar en las urnas sus boletas y se deba anotar en la lista nominal la palabra “voto”,

el legislador previó que en este último acto el secretario de la casilla se auxilie en todo tiempo por uno de los escrutadores y la anote con el sello correspondiente.

Asimismo, se incorpora en el COFIPe una condición más respecto a las figuras que tienen derecho de acceso a las casillas, y que en este caso no sólo son los funcionarios del IFE llamados por el presidente de la casilla según la legislación anterior, sino también aquellos enviados por el Consejo o la Junta Distrital respectiva.

## IV. Cómputos de votos en casilla y cómputos distritales

En este mismo Libro Quinto del Código Electoral Federal, se establece en el Capítulo tercero, del Título tercero, de la jornada electoral, que el escrutinio y cómputo en la casilla se inicia una vez que se cerró la votación y se llenó y firmó el acta de la jornada electoral, en su apartado correspondiente, por lo que a partir de entonces los integrantes de la mesa directiva de casilla proceden a realizar dicho procedimiento por el cual determinarán el número de electores que votó en la casilla, los votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, el número de votos nulos, y las boletas sobrantes de cada elección.

En este tema, el legislador ajusta la definición de votos nulos a lo que aprobó en el artículo 252 en donde establece que los emblemas de los partidos coaligados no deben aparecer en forma conjunta en un mismo recuadro, por lo que precisa que son votos nulos: A el expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político (se suprime la referencia a la coalición) y B cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas marcó. Asimismo, se incluye la posibilidad de que el elector marque en la boleta dos o más cuadros de partidos en coalición, por lo que el legislador aprueba que el voto cuente para el candidato de la coalición y que se registre por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla que corresponda. Este último precepto también se incluye, para efectos del escrutinio y cómputo de cada elección, así como en los artículos 276 y 277, como parte de las reglas para determinar la validez o nulidad de los votos.

Para el procedimiento de escrutinio y cómputo de cada elección, se modifican algunas de las reglas que deben llevar a cabo los integrantes de la mesa directiva de casilla. Así, se establece que el primer escrutador cuente “en dos ocasiones” el número de ciudadanos que aparezca que votaron de acuerdo con la lista nominal y que sume, cuando así haya acontecido, “el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal”.

Con el propósito de incrementar la efectividad del procedimiento de escrutinio y cómputo, el legislador aprueba que el secretario deba anotar en hojas dispuestas para ello, los resultados de las operaciones que realice (número de boletas sobrantes, de electores que votaron, boletas extraídas de la urna, votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y votos nulos) y que éstas sean verificadas "por los demás integrantes de la mesa" directiva de casilla, antes de transcribirlas en las actas de escrutinio y cómputo.

Por otro lado, el legislador decidido a hacer eficaz el procedimiento de integración del acta de escrutinio y cómputo para cada elección, incluyó que en la misma se asienten "el número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores" y que a la conclusión de dicho procedimiento se consignen en el acta si los representantes de los partidos políticos se niegan a firmar el acta, así como que los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos, verifiquen la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.

Otro aspecto que se regula en el COFIPe y que por acuerdo del Consejo General del IFE ha sido parte de las tareas que realizan los funcionarios de mesas directivas de casilla, consiste en que la primera copia de cada acta de escrutinio y cómputo se destine al programa de resultados electorales preliminares. No obstante este reconocimiento en la actual legislación, no se incorpora que dicha copia sea adherida por fuera del paquete que el presidente de la mesa directiva de casilla entrega al presidente del Consejo Distrital, aspecto que continuará normado en un acuerdo del Consejo General del IFE.

Por cuanto a las disposiciones complementarias relacionadas con la jornada electoral correspondientes al Capítulo Quinto de este mismo Libro, el legislador aprueba que el día de la elección y el anterior, las autoridades de cada entidad federativa pueden, de acuerdo con su normatividad, establecer medidas para limitar el horario de servicio de los establecimientos en los que se consuman bebidas embriagantes, a diferencia de la legislación anterior que establecía el cierre de dichos establecimientos.

La reforma electoral dispone que la designación de quienes fungen como asistentes electorales y auxilian a las juntas y consejos distritales en los días previos a la elección, durante la jornada electoral y en la remisión del paquete electoral y que llevan a cabo dichos consejos, cuente con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos. Sin embargo, el legislador dejó de lado contemplar en el Código de la materia el acuerdo del Consejo General del IFE que desde la elección federal de 2000 establece que los asistentes electorales apoyan a las juntas distritales en la localización de los ciudadanos insaculados para notificarlos y capacitarlos para, en su caso, ser seleccionados como funcionarios de casilla, fusionando las actividades de asistencia y capa-

citación electoral en una sola figura dada la importancia que reviste la coordinación de las actividades relativas a la integración de las mesas directivas de casilla con las de ubicación de las mismas y apoyo hacia sus funcionarios el día de la jornada electoral. Cuestión esta última que el legislador reconoce al fusionar, sólo durante el proceso electoral, las comisiones de consejeros electorales del Consejo General de organización electoral y de capacitación electoral y educación cívica, en comisiones unidas.

En relación con los actos relacionados con la clausura de la casilla y la remisión del expediente, previstos en el Capítulo cuarto del Título tercero De la Jornada Electoral, el legislador no incorpora ninguna modificación. Las disposiciones relacionadas con los actores posteriores a la elección y los resultados electorales y de la información preliminar de los resultados, incluidas en el Título cuarto del Libro Quinto, tampoco se modifican con la Reforma Electoral.

El procedimiento relacionado con los cómputos distritales y la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa, que forma parte del Capítulo tercero del Título cuarto denominado De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, que llevan a cabo los consejos distritales a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, tiene importantes adiciones. En relación con los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que fueron consignados por separado en el acta de escrutinio y cómputo, el Consejo Distrital debe hacer la suma distrital de tales votos y distribuirlos igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes los asigna a los partidos de más alta votación.

En lo que se refiere al acto de realizar nuevamente el escrutinio y cómputo por parte del Consejo Distrital, que la reforma electoral coloca como una obligación de este órgano cuando:

1. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
2. 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.

Asimismo, se establece que durante la apertura de paquetes electorales, el presidente o el secretario del Consejo Distrital debe extraer: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, debe dar cuenta al Consejo Distrital y

ordenarlas conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedan bajo resguardo del presidente del Consejo para atender los requerimientos del Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto.

Una aportación de la reforma electoral es establecer las causas por las que el Consejo Distrital debe realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Estos supuestos son cuando: "la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual", para lo cual bastará que el representante del partido que postuló al candidato que se ubicó en segundo lugar haga una petición expresa ante el Consejo y le presente la sumatoria de resultados por partido consignado en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito, como un indicio de la diferencia señalada. La misma disposición anterior se establece cuando la diferencia porcentual ya señalada se dé al término del cómputo distrital, en tal caso, "se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento".

Por cuanto a las innovaciones en el tema del escrutinio y cómputo distrital, el legislador aprobó un procedimiento específico para que los consejos distritales lleven a cabo el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Al respecto se establece que el Consejo Distrital disponga lo necesario para que dicho recuento sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. "Para tales efectos, el presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del Instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad."

Otras características de este procedimiento son las siguientes: si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizan para la elección de que se trate; el vocal que presida cada grupo levanta un acta circunstanciada en la que consigna el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato. Por su parte, el presidente del Consejo realiza en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asienta el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección que corresponda.

Por su parte, para garantizar la certeza y definitividad de estos actos por parte de una autoridad integrada por consejeros y partidos políticos, el legislador establece que "los errores contenidos en las actas

originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral" y que en ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice el recuento de votos de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales.

También se aprueba en la reforma electoral que en el caso de los cómputos distritales de las votaciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para senador, es aplicable el procedimiento de recuento de votos en la totalidad de las casillas, ya reseñado en los párrafos precedentes.

Por cuanto al procedimiento de cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principio y de la declaración de validez de la elección de senadores por el principios de mayoría relativa, así como de los cómputos de representación proporcional que realizan cada uno de los consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, el legislador solamente aprueba una disposición relacionada con la publicidad de los resultados, al establecer que el domingo siguiente al de la jornada electoral, el secretario ejecutivo del Consejo General, con base en la copia certificada de las actas de cómputo distrital de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debe informar al Consejo, en sesión pública, el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en dichas actas, por partido y candidato. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades constitucionales y legales del Tribunal Electoral.

Respecto de lo anterior, el legislador precisa la función que le corresponde al IFE en esta última etapa del proceso electoral denominada Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, la cual compete a la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en la elección de 2006 se suscitó un momento de confusión cuando en sesión del Consejo General del IFE, a partir de la difusión de resultados de la elección de presidente se derivó en el señalamiento de un ganador; lo que desató las reacciones en contra de esta actuación por parte de los actores políticos que contendieron en dicha elección, por considerar que contravenían los principios de certeza y legalidad.

A la luz de lo expuesto a lo largo de estas páginas, es indubitable que la aplicación de la regulación se expresa en la técnica del trabajo electoral y constituye un requisito necesario para garantizar la certeza y la legalidad de las distintas etapas del proceso electoral, papel que le corresponde asegurar a las autoridades electorales, a los partidos políticos y a la sociedad en general por el bien de la democracia mexicana, en coincidencia con lo que señala José Woldenberg en su libro la *Construcción de la democracia*: "La administración electoral no es un juego de buenas intenciones, donde valga más nuestra voluntad o nuestro juicio particular, es un obstinado trabajo de seriedad y apego al derecho".<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, 2002, Plaza & Janes, p. 47.