

Definiciones, principios y actos previos al proceso electoral federal

Definiciones y principios del proceso electoral federal

Definiciones de autores

Walter Antillón al estudiar el concepto de proceso electoral señala que en el campo jurídico los términos proceso y procedimiento “aluden a una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresá el tratamiento de un determinado acto inicial o introductorio hasta una decisión final” (Antillón 2000, 534).

Rodolfo Terrazas define el proceso electoral como:

una serie de actos ligados o concatenados desde una etapa inicial de preparación hasta una etapa final que es la de resultados y declaración de validez de la elección, en la que aparecen etapas intermedias, las que necesariamente deben cubrirse y declararse firmes para poder avanzar en las posteriores (Terrazas 2006, 121).

Por su parte, José Woldenberg y Ricardo Becerra definen el proceso electoral como:

la condición y la expresión práctica de la democracia. En el proceso electoral se manifiestan las preferencias de los ciudadanos de una determinada comunidad política; está constituido por una serie de etapas en las cuales tiene lugar, característicamente, la designación de los titulares del gobierno y del Poder Legislativo. [...] En él se manifiestan las opciones, las ideas y la fuerza de los actores (partidos y agrupaciones) que aspiran al gobierno o a los cargos legislativos, pero también y sobre todo en el proceso electoral

Proceso electoral

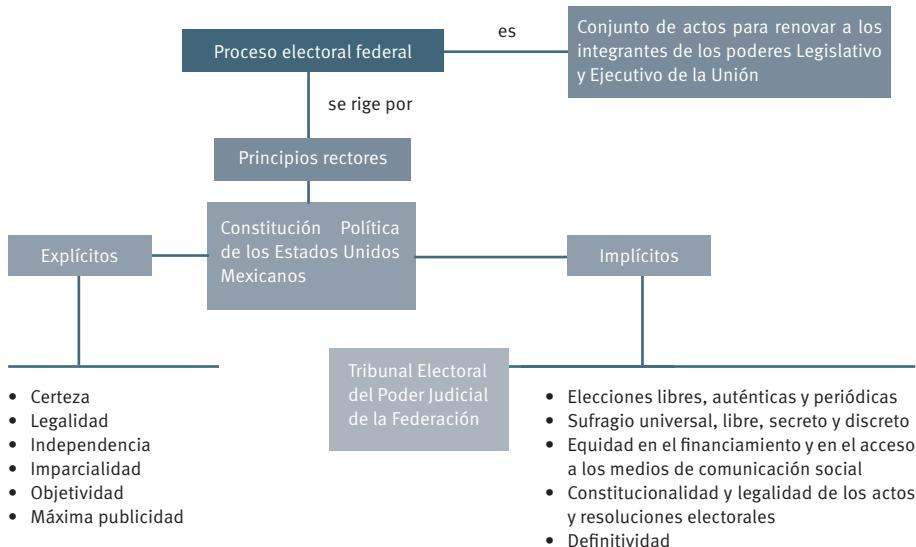
cristaliza la participación y la decisión de los ciudadanos en torno a quiénes deben ser sus gobernantes y legisladores (Woldenberg y Becerra 2004, 597).

Definición legal

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) define el proceso electoral federal como el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y la propia ley, llevados a cabo por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (LGIFE, artículo 207, 2014) (figura 1). El proceso electoral federal ordinario en México comprende cuatro etapas (LGIFE, artículo 208, 2014):

- 1) Preparación de la elección.
- 2) Jornada electoral.
- 3) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
- 4) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Figura 1. Proceso electoral federal



Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (artículo 41, 2014), Orozco (2006) y jurisprudencia P/J.144/2005.

Proceso electoral

Las definiciones anteriores muestran en el debate público varios conceptos acertados que explican en qué consiste el proceso electoral. Sin embargo, cuando en este texto se haga referencia al proceso electoral federal, únicamente se aludirá a la definición legal.

Existen varias descripciones del proceso electoral. La definición legal lo explica como el conjunto de actos que se llevan a cabo para la renovación periódica de la Cámara de Diputados y la de Senadores, así como del presidente de la república.

Principios explícitos

¿Qué son?

Jesús Orozco define los principios rectores como: “normas superiores que establecen los valores de un orden jurídico, de un sector normativo, o de una institución jurídica” (Orozco 2006, 268).

¿Cuáles son y cuál es su marco normativo?

Los principios rectores que deben regir los procesos electorales están previstos en la Constitución (CPEUM, artículo 41, base V, 2014). Esta dispone que la organización de las elecciones federales es una función estatal, que se efectúa mediante un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que, en el ejercicio de dicha función estatal, debe seguir estos principios:

- 1) Certeza.
- 2) Legalidad.
- 3) Independencia.
- 4) Imparcialidad.
- 5) Objetividad.
- 6) Máxima publicidad.

La LGIPE retoma el texto constitucional, lo enfoca en la actuación de la autoridad administrativa electoral y señala que todas las actividades del Instituto deben guiarse por los principios rectores (LGIPE, artículo 30, 2014).

Proceso electoral

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y Jesús Orozco han definido cada uno de los principios rectores como a continuación se explica (Orozco 1997, 346-8).

Certeza

El principio de certeza promueve que los involucrados en el proceso electoral conozcan con oportunidad y claridad las reglas a las que están sujetos.

Para la Suprema Corte:

consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas (jurisprudencia P./J.144/2005).

Según Orozco, el principio de certeza va unido al de objetividad. Ambos principios exigen que los

actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones, y con independencia del sentir, pensar o interés de integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de cualquier duda o suspicacia, a fin de que aquellos adquieran el carácter de auténticos. [...] los actos y procedimientos deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no sólo a las normas jurídicas) (Orozco 1997, 347).

Legalidad

Este principio fomenta que los involucrados en el proceso electoral actúen con apego a las disposiciones legales.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia es

la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo (jurisprudencia P./J.144/2005).

Conforme a Orozco, implica que el actuar de las autoridades electorales federales y locales debe apegarse a derecho. Es decir, todo acto o

Proceso electoral

procedimiento que realicen debe estar sustentado en una norma jurídica, acorde a la Constitución (Orozco 1997, 346-7).

Independencia

El principio de independencia consiste en que las autoridades electorales se conduzcan sin dependencia de algún interés particular y en estricto apego a la normatividad aplicable a cada caso.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (jurisprudencia P./J.144/2005).

Orozco señala que los órganos electorales deben

actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia (Orozco 1997, 348).

Imparcialidad

Por el principio de imparcialidad las autoridades electorales actúan sin inclinarse hacia algún interés político específico.

Conforme a la SCJN, “consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista” (jurisprudencia P./J.144/2005).

En palabras de Orozco, este principio

exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y

Proceso electoral

características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia (Orozco 1997, 348).

Objetividad

Este principio se orienta a evitar situaciones conflictivas durante el proceso electoral.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma (jurisprudencia P.J.144/2005).

¿Quiénes deben seguir los principios rectores?

Las autoridades, las personas y demás involucrados en las etapas del proceso electoral deben respetar los cinco principios que rigen este proceso.

Una característica especial de los principios rectores es que no solamente las autoridades electorales están obligadas a respetarlos, sino todas las personas que están implicadas y participan en cada una de las etapas de los procesos electorales. Por ejemplo, la LGIPE establece que los ciudadanos que pretendan actuar como observadores electorales deben conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad (LGIPE, artículo 217, inciso b, 2014).

Asimismo, los principios rectores no son aplicables únicamente a los procesos electorales federales, pues la propia Constitución establece que las autoridades electorales locales deben regirse por ellos (CPEUM, artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, y 116, norma IV, inciso b, 2014).

Máxima publicidad

Implica que cualquier autoridad debe ser transparente en el manejo de la información, de acuerdo con la premisa de que toda ella es pública

Proceso electoral

y solo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados en determinadas circunstancias, se clasifica como confidencial o reservada, esto es, se considera de una calidad diversa (tesis P.J. 54/2008).

Los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad que deben regir los procesos electorales están previstos en la Constitución. La LGIPE los retoma y enfoca en la actuación del INE como la autoridad administrativa responsable de organizar las elecciones.

Principios implícitos

Aunque la Carta Magna establece seis principios rectores del proceso electoral federal, tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como algunos autores han añadido otros principios que consideran derivados de este núcleo central. Jesús Orozco los llama principios implícitos, dado que no están establecidos expresamente en el orden jurídico y derivan o son extraídos de otras normas del sistema. Además, identifica estos principios rectores de los procesos electorales como fundamentales (Orozco 2006, 270 y 275-6) (figura 2).

Figura 2. Principios rectores



Fuente: Elaboración propia con base en Orozco (2006) y jurisprudencia P.J.144/2005.

Proceso electoral

El TEPJF al interpretar la Constitución ha establecido seis principios fundamentales y ha sostenido que su cumplimiento en un proceso electoral

debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables (SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000).

Por tanto, deben regir en toda elección para que pueda considerarse democrática. Tales principios son los que se describen enseguida.

Elecciones libres, auténticas y periódicas

En el terreno político, estos principios implican que el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción. Las libertades elementales consisten en que:

- 1) El voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es decir, que el ciudadano no reciba castigo ni recompensa por su voto individual.
- 2) Emite su sufragio en el escenario antes mencionado, garantizado por sus libertades públicas.
- 3) Vote con pleno conocimiento de las propuestas políticas, derivado de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos.

La autenticidad que debe caracterizar a las elecciones implica que debe existir una estructura legal e institucional que conduzca a que su resultado coincida con la voluntad de los electores. Al mismo tiempo, exige que no exista algún tipo de coerción u otros factores que distorsionen la voluntad de los ciudadanos. Para ello, las elecciones deben ser competitivas, en las que los votantes puedan elegir entre diferentes opciones políticas, los votos deben ser contados adecuadamente y deben respetarse los derechos fundamentales necesarios para el ejercicio del voto, como la libertad de expresión, de asociación, reunión y movimiento, el acceso a la información y seguridad personal (Democracy Reporting International and The Carter Center 2012).

Proceso electoral

Finalmente, la periodicidad de las elecciones garantiza una renovación de poderes que corresponde con la voluntad del electorado expresada mediante el voto. Es un mecanismo de control político que permite a la ciudadanía evaluar el desempeño de sus representantes.

Sufragio universal, libre, secreto y directo

Una descripción de estas características del sufragio puede encontrarse en la sentencia SUP-JRC-487/2000, a saber:

- 1) Universalidad. Se funda en el principio de un hombre-un voto. Con base en él se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral con el propósito de asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. Según Orozco,

[e]l sufragio universal exige que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social (Orozco 2006, 304).

- 2) Libertad de sufragio. Su principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas; se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Para José Woldenberg y Ricardo Becerra, “[d]urante un proceso electoral libre, los ciudadanos reciben los mensajes, sacan sus propias conclusiones de la confrontación pública y en lo íntimo hacen sus balances individuales” (2004, 599).
- 3) Secreto del sufragio. Constituye una exigencia fundamental de su libertad, considerada desde la óptica individualista. El secreto del voto es en todo caso un derecho del ciudadano-elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

Equidad en el financiamiento de los partidos y sus campañas

Implica “la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral)” (acción de inconstitucionalidad 11/98). En México, el principio de equidad para el financiamiento público atiende el trato igualitario de cada partido político acorde con su grado de representatividad (acción de inconstitucionalidad 11/98).

Equidad en el acceso a los medios de comunicación

Debido a la gran eficacia y penetración que tienen en la ciudadanía, los medios de difusión desempeñan un papel clave en el intercambio de información durante las campañas electorales, por lo que es importante que los partidos políticos y los candidatos accedan en condiciones equitativas a los espacios en radio y televisión.

Control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad

Se puede señalar que este control se refiere al cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 1, 41, base VI, y 116, norma IV, inciso l, de la CPEUM (2014); en ellos se establece la obligación de interpretar siempre la Constitución, los tratados internacionales y demás leyes de la manera más beneficiosa para las personas en lo que respecta a la defensa de sus derechos político-electORALES.

Definitividad

El artículo 41 constitucional, en su base VI, señala que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación que asegure definitividad a las etapas de los procesos electorales. Este sistema está regulado en la ley procesal electoral y tiene por objetivo garantizar la definitividad de los actos y las etapas de los procesos electorales (LGSMIME, artículo 3.1, inciso b, 2014).

Acerca de este principio, el Tribunal Electoral ha interpretado que las resoluciones y los actos emitidos y llevados a cabo por las autoridades electorales en relación con el desarrollo de un proceso electoral adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas en que dichos actos se emiten, con la finalidad esencial de otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, así como seguridad jurídica a los participantes en los mismos (tesis XL/99). En la tesis CXII/2002, la Sala Superior ha establecido que, atendiendo al principio de definitividad, los actos efectuados en la etapa de preparación de la elección pueden repararse mientras no inicie la etapa subsecuente, es decir, la jornada electoral. La LGIPE, incluso, establece la necesidad de que la conclusión de las etapas de los procesos electorales

Proceso electoral

sea publicitada; señala que, atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o las actividades trascendentas de los órganos electorales, el secretario ejecutivo o el vocal ejecutivo de la junta local o distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estimen pertinentes (LGIPE, artículo 225.7, 2014).

Es importante subrayar que el principio de definitividad solo opera respecto de los actos o las resoluciones de las autoridades encargadas de organizar las elecciones, y no así en cuanto a autoridades diversas, partidos políticos, etcétera (tesis XII/2001).

Derivados de los principios rectores del proceso electoral que se encuentran explícitamente en la Constitución, los principios implícitos, en conjunto con los anteriores, deben normar las elecciones para que puedan considerarse democráticas.

Actos previos al proceso electoral federal

A continuación se explican los actos previos al proceso electoral federal. Estos corresponden a la geografía electoral, el registro de partidos y agrupaciones políticas, la actualización del padrón electoral y la expedición de credenciales para votar, como se muestra en el esquema siguiente.

Figura 3. Actos previos al proceso electoral federal



Fuente: Elaboración propia.

Geografía electoral

Definición e importancia

En México el término geografía electoral está considerado en la propia Constitución, la cual dispone que el INE tiene a su cargo, en forma integral y directa, las actividades relativas a este rubro (CPEUM, artículo 41, base V, 2014). A su vez, la LGIPE especifica que la demarcación de los distritos electorales federales y locales es hecha por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (LGIPE, artículo 214.1, 2014). La Sala Superior del Tribunal, en la tesis LXXIX/2002, define la geografía electoral como “la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones”.

Mediante la geografía electoral el INE establece una demarcación territorial en el país que permite una mayor proporción en las unidades territoriales y una representación similar de los gobernantes electos. Alfredo Islas y Florence Lézé sostienen que

el principio one man-one vote (una persona un voto) constituye la base de la igualdad entre los ciudadanos en todo proceso electoral. De aquí la necesidad de asegurar el equilibrio demográfico entre las circunscripciones (Islas y Lézé 2007, 266).

Precisamente, la representación igual es el fin principal de la geografía electoral, debido a que protege el principio democrático de que cada voto debe tener el mismo peso. Dieter Nohlen explica que la

igualdad de votos —un principio universal vinculado estrechamente con la extensión del sufragio universal— se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o de electores, en algunos casos también de los votos válidos emitidos) (Nohlen 2004, 52).

En México, el Congreso de la Unión está integrado por 500 diputados federales y 128 senadores (figura 4). Para el primer caso, la ley dispone que el territorio nacional debe dividirse en 300 distritos electorales uninominales para la competencia por igual número de diputaciones de

Proceso electoral

mayoría relativa (MR) en la Cámara de Diputados y en cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se distribuirán 200 diputados electos por el principio de representación proporcional (RP). Es importante recordar que la Constitución considera un criterio de representación mínima en el que establece que en ningún caso la representación de un estado puede ser menor de dos diputados electos por el principio de mayoría relativa (CPEUM, artículos 52 y 53, 2014).

En el caso de la Cámara de Senadores, a cada entidad federativa se le asignan dos escaños por el principio de mayoría relativa y uno más se otorga a la primera minoría, para dar un total de 96 senadores. Por su parte, los partidos políticos registran una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría se asigna a la fórmula de candidatos que encabeza la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, la cual está constituida por todo el territorio que integra el país (CPEUM, artículo 56, 2014).

Figura 4. Integración del Congreso de la Unión

500 diputados		
Mayoría relativa.	Representación proporcional.	
300 distritos electorales (1 diputado por cada distrito).	40 diputados por circunscripción (5 circunscripciones).	
300 diputados.	200 diputados.	
128 senadores		
Mayoría relativa.	Primera minoría.	Representación proporcional.
2 senadores por cada entidad federativa.	1 senador por cada entidad federativa.	Lista nacional, 1 circunscripción (todo el país).
64 senadores.	32 senadores.	32 senadores.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (artículos 52 y 53, 2014).

Cuando la autoridad electoral en México determina la geografía electoral, pretende —como lo indica Nohlen (2004)— preservar el principio

Proceso electoral

igualitario de una persona-un voto, al tratar que todos los distritos o las circunscripciones electorales contengan la misma proporción de población por un igual número de representantes (jurisprudencia 44/2013).

Acerca de la representación, la Sala Superior también se ha pronunciado y ha ampliado esta postura, a propósito de la delimitación de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el país (tesis LXXIX/2002). Al respecto, ha señalado que la geografía electoral debe cumplir con cuatro propósitos:

- 1) Asegurar que cada voto emitido tenga el mismo valor, para elegir un número similar de representantes.
- 2) Evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido.
- 3) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de caja ni para realizar los cómputos respectivos.
- 4) Preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica pre establecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas, para respetar la homogeneidad de la población.

Otras funciones de la geografía electoral

Por otra parte, la geografía electoral también cumple con funciones de carácter administrativo y operativo. El *Diccionario electoral* del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) señala dos:

- 1) Fortalecer y modernizar el sistema electoral (por tanto, tiene alcance administrativo).
- 2) Conocer la información relativa a la

ubicación geográfica de las localidades, su forma de acceso, concentración o dispersión poblacional, tipo de comunicaciones, transporte, tipo de estado de conservación caminera, distancias, paso de ríos, profundidad, factores ambientales (temperatura, humedad), registro de servicios asistenciales y de los personales (Costa s. f., 648).

Proceso electoral

Esta información es relevante para la organización de las elecciones, pues permite determinar el lugar para la ubicación de las mesas directivas de casilla (MDC), el tiempo de traslado de un órgano electoral a otro, los medios

La geografía electoral es la delimitación del ámbito territorial para el registro y la distribución de los ciudadanos que habrán de participar en las elecciones, con el fin de conseguir una representación de igualdad de votos, en la que cada escaño corresponda a la misma cantidad de habitantes.

de transporte necesarios para el traslado de los funcionarios y la documentación electoral, el tipo y la calidad de los materiales electorales dependiendo de las condiciones climáticas en cada región del país, etcétera.

Procedimiento para determinar la geografía electoral

Previo al inicio del proceso electoral, el Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral ordena a la Junta General Ejecutiva del propio Instituto que, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), lleve a cabo los estudios y formule los proyectos para la división del territorio de la república en 300 distritos electorales uninominales, determine el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales¹ y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas. Una vez que verifica que cumpla con los requisitos constitucionales y legales, el Consejo General del Instituto aprueba el proyecto respectivo² (LGIPE, artículos 44, inciso l; 54, inciso g, y 147, 2014). Conforme a la jurisprudencia 52/2013, la redistribución debe ejecutarse entre dos procesos electorales ordinarios.

Para la demarcación territorial en 300 distritos electorales uninominales, el INE divide a la población total del país entre el mismo número de distritos y, con el fin de distribuirlos entre las entidades federativas, debe tener en cuenta el último censo general de población. Este criterio

¹ Una circunscripción “es la subdivisión de un territorio comprendido entre determinados límites, es decir, cada una de las fracciones en que está dividido ese territorio para efectos administrativos, electorales, etc. Electoralmente, una circunscripción es la zona en la cual los votos emitidos por los electores sirve de base para determinar los cargos de elección popular que correspondan, independientemente de los votos que se hayan sufragado en otras zonas” (Martínez y Salcedo 1999, 133).

² Para las elecciones de 2009, 2012 y 2015, la autoridad electoral aprobó mantener el mismo ámbito territorial que se utilizó en el proceso electoral de 2005-2006 (IFE 2008 y 2011; INE 2014a).

Proceso electoral

de equilibrio demográfico, previsto por la Constitución (CPEUM, artículo 53, 2014), busca que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número similar de habitantes. Acerca del particular, Jesús Orozco refiere que debe tenerse presente también el principio de “un hombre, un voto”; este implica que cada sufragio debe tener aproximadamente el mismo valor para determinar el resultado de las elecciones (por lo que ninguno puede valer más que los demás, sin importar la ocupación, el sexo, la fortuna o las capacidades personales del ciudadano sufragante) y, en consecuencia, suponiendo que cada miembro de la legislatura (con un voto cada uno) pertenece a un distrito electoral territorial, debe representar aproximadamente a igual número de electores (Orozco 2006, 314).

Lo anterior es necesario porque los distritos y las circunscripciones electorales

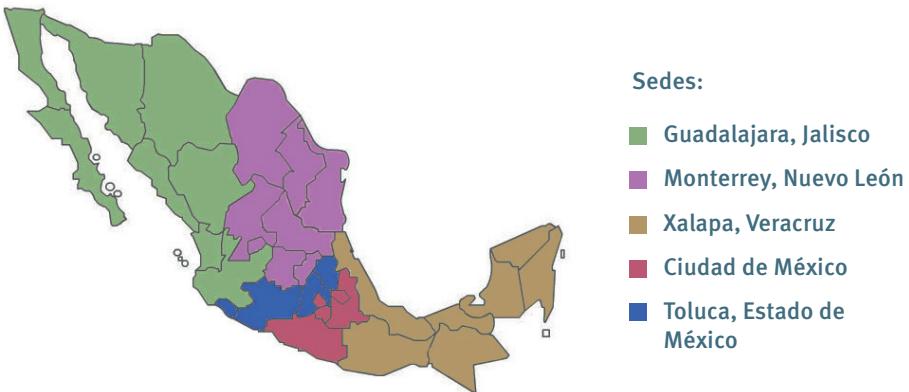
Previo al inicio del proceso electoral, el INE, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, lleva a cabo los estudios correspondientes para la división del territorio de la república en 300 distritos y en cinco circunscripciones electorales, ya que estos no pueden definirse de una vez y para siempre, porque la situación demográfica cambia constantemente en el país.

no pueden definirse de una vez y para siempre. Los procesos migratorios exigen el ajuste permanente de las circunscripciones a las nuevas realidades demográficas, ya sea mediante un cambio geográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante un cambio en el número de escaños en la circunscripción (Nohlen 2004, 52).

El siguiente mapa muestra la geografía electoral mexicana. Esta última se consideró para las elecciones federales de 2006, 2009, 2012 y 2015. Como se ve, la sede de la I Circunscripción está en Guadalajara, de la II en Monterrey, de la III en Xalapa, de la IV en Ciudad de México, y de la V Circunscripción en Toluca.

Proceso electoral

Mapa 1. Circunscripciones plurinominales



Fuente: TEPJF (s. f.).

La LGIPE establece un ámbito demográfico adicional: las secciones electorales. Cada distrito está compuesto por un número de secciones electorales, integradas por un mínimo de 100 y un máximo de 3,000 electores. Funcionan como unidades básicas para la organización electoral. Son la fracción territorial de los distritos electorales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores (LGIPE, artículos 32.1, inciso a; 44, inciso l; 147.1, y 147.3, 2014).

En las secciones electorales, por cada 750 electores o fracción debe instalarse una casilla para recibir la votación de los ciudadanos. De ser necesarias dos o más casillas, se colocan en forma contigua y se divide la lista nominal de electores en orden alfabético (LGIPE, artículos 253.3 y 253.4, 2014).

Otro ámbito demográfico de organización es el de las secciones electorales, que constituyen fracciones territoriales derivadas de los distritos para la conformación del padrón electoral y las listas nominales de electores, además, se toman como base para la instalación de las casillas.

Registro de partidos políticos

Partidos políticos, definición y funciones

En palabras de Ignacio Molina, un partido político es una

organización política con cierta ambición de permanencia que agrupa a una serie de personas relativamente cohesionadas en torno a una ideología y, sobre todo, con la voluntad de llegar al poder público (Molina 1998, 89).

En México, se pueden considerar como cualquier asociación permanente de personas que comparten una misma ideología y que buscan participar en el poder político o conquistarla, presentándose reiteradamente en los procesos electorales. Asimismo, son los medios que permiten a los ciudadanos acceder a los puestos de representación popular y se encargan de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

La Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es, entre otros, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Dispone también que la ley determinará las normas y los requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral (CPEUM, artículo 41, base I, 2014). En ese contexto, no debe perderse de vista que el derecho de asociación político-electoral (derecho esencial que deriva de los artículos 9 y 35, fracción III, de la Carta Magna) es el fundamento de la formación de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, tal como ha sido reconocido por la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia 25/2002.

Requisitos de registro para formar un partido

Para participar en las elecciones federales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional deben obtener su registro ante el INE y cumplir con los siguientes requisitos:

Los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Para que un instituto político pueda participar en las elecciones federales debe obtener registro como partido político nacional ante el INE.

- 1) Presentar una declaración de principios, un programa de acción y estatutos propios que normen sus actividades; estos deberán reunir los requisitos mínimos establecidos por la ley.

Proceso electoral

- 2) Tener 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien 300 afiliados en 200 distritos electorales uninominales. El número total de sus afiliados en todo el país no puede ser inferior a 0.26% del padrón electoral federal de la elección federal ordinaria inmediata anterior (LGPP, artículo 10, 2014). Es importante resaltar que está prohibida la afiliación simultánea a dos o más partidos políticos (jurisprudencia 60/2002).

Procedimiento de registro de un partido político

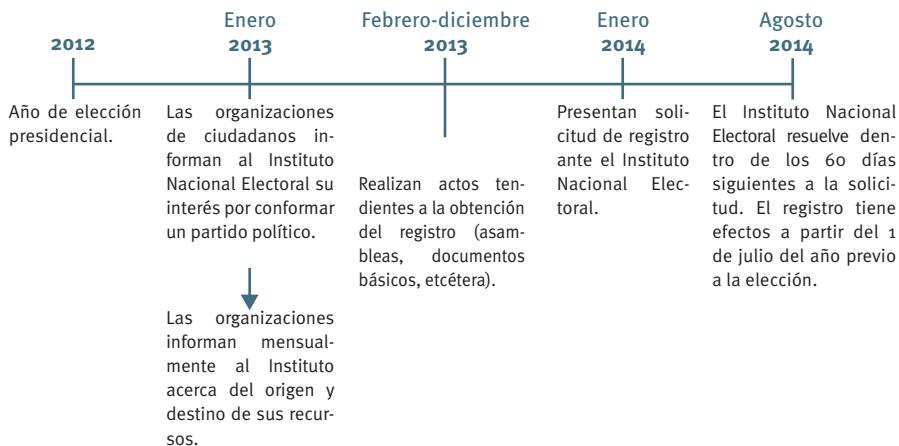
Con el objeto de constituir un partido político nacional, las organizaciones interesadas deben efectuar una serie de actos en dos momentos distintos (LGPP, artículo 11, 2014):

- 1) En enero del año siguiente al de la elección presidencial.
- 2) En enero del año anterior al de la siguiente elección intermedia.

Enero del año siguiente al de la elección presidencial

Las organizaciones interesadas en constituir un partido político deben notificar su propósito al INE en enero del año siguiente al de la elección presidencial, es decir, el proceso de constitución de partidos políticos solamente se puede iniciar cada seis años (figura 5).

Figura 5. Proceso de constitución de partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en LGPP (artículo 11, 2014).

Proceso electoral

A partir del momento en el que notifican al INE su intención de constituirse como partido, las organizaciones se encuentran obligadas a informar mensualmente al propio Instituto el origen y el destino de los recursos que reciban para el desarrollo de las actividades encaminadas a la obtención de su registro legal como partido político. En términos de lo dispuesto por los artículos 443 y 456, inciso h, de la LGIPE, la violación a las reglas de financiamiento y gasto de las organizaciones que pretenden constituirse en partido político puede ser motivo de sanciones, ya sea desde una amonestación pública hasta la cancelación del procedimiento encaminado a obtener el registro como partido político. El Tribunal, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-132/2008, sostuvo que si en la revisión de los informes mensuales de gastos el INE detectara irregularidades que por su magnitud o relevancia pudieran trascender en el proceso de constitución de un partido político, puede suspender el respectivo procedimiento de registro.

Además, las organizaciones deben llevar a cabo los siguientes actos (LGPP, artículo 12, 2014):

- 1) Celebrar por lo menos en 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales una asamblea en presencia de un funcionario del INE, quien debe certificar que:
 - a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea no fue en ningún caso menor a 3,000 (asamblea estatal) o a 300 (distrital).³
 - b) Los afiliados asistieron libremente; conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.
 - c) Con las personas mencionadas en el punto anterior, quedaron formadas las listas de afiliados con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar.
 - d) Durante las asambleas no hubo intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el

³ Para la validez de las asambleas estatales o distritales es requisito que los asistentes pertenezcan a la entidad o al distrito electoral uninominal en el que se celebren, pues la finalidad de la obligación legal es comprobar que la peticionaria constituye una fuerza política con la suficiente representatividad en diversos lugares de la república mexicana (tesis CLV/2002).

Proceso electoral

instituto político, salvo el caso de las agrupaciones políticas nacionales.⁴

- 2) Convocar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el instituto electoral, quien certificará que:
 - a) Asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales.
 - b) Acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la LGIPE.
 - c) Se comprobó la identidad y la residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente.
 - d) Se aprobó la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.
 - e) Se formaron las listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por la LGIPE.

En enero del año siguiente al de la elección presidencial, las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos deberán:

- 1) Notificar su propósito al INE.
 - 2) Celebrar una asamblea en por lo menos 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales.
 - 3) Celebrar una asamblea nacional constitutiva.
-

Enero del año anterior al de la siguiente elección intermedia

Una vez efectuados los actos relacionados con el procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en enero del año anterior al de la elección,⁵ presentará ante el instituto

⁴ La prohibición de la intervención de las organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente al del procedimiento de registro de los partidos políticos es muy relevante pues, además de estar contemplada en el artículo 12 de la Ley General del Partidos Políticos y el 456, inciso i, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuenta con jerarquía constitucional al estar prevista en el artículo 41, base I, de la Constitución. La Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-2665/2008 y su acumulado, sostuvo que dicha limitante impuesta constitucionalmente no pugna con el contenido de instrumentos de orden internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

⁵ Si la notificación de intención de constituir un partido político se expide en enero del año siguiente al de la elección presidencial, cuando el artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos (2014) dispone que la solicitud de registro se presenta en el mes de enero “del año anterior al de la elección”, se entiende que es la elección intermedia siguiente.

Proceso electoral

electoral su solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

- 1) Declaración de principios, programa de acción y estatutos aprobados por sus miembros.
- 2) Listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales.
- 3) Actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en este plazo, su notificación de intención para formar el partido político dejará de surtir efecto.

El Consejo General del INE, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una comisión de tres consejeros electorales para examinar los documentos entregados por los solicitantes bajo la garantía de audiencia, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución (jurisprudencia 3/2013).

La comisión formulará un dictamen que someterá a consideración del Consejo General, para que este determine aprobar o declinar el registro de los partidos políticos nuevos, en un plazo de 60 días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro.

El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del 1 de julio del año anterior al de la elección (LGPP, artículo 19, 2014).

En enero del año anterior de la siguiente elección intermedia, la organización interesada presentará su solicitud de registro al INE junto con los siguientes documentos:

- 1) Declaración de principios, programa de acción y estatutos propios.
- 2) Listas nominales de afiliados.
- 3) Actas de asambleas.

Conocerá la resolución en un plazo de 60 días a partir de la presentación de la solicitud.

Registro de agrupaciones políticas nacionales

Definición, registro y participación en elecciones

Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Al igual que los partidos políticos, las agrupaciones son organizaciones de ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de asociación previsto por los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución. Por ello, en tanto que las decisiones de las asociaciones pueden afectar el ejercicio de los derechos en materia electoral de sus integrantes, pueden ser revisadas por las autoridades electorales (jurisprudencia 42/2013).

Sin embargo, cuentan con características que las diferencian de los partidos políticos. No pueden utilizar en ninguna circunstancia las denominaciones de partido o partido político, sino solo participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un instituto político o una coalición; aunque existen algunas restricciones a esta clase de acuerdos de participación, por ejemplo, los partidos políticos están impedidos para aportar a las agrupaciones políticas recursos para gastos de campaña (tesis VI/2002).

Las agrupaciones no reciben financiamiento público y están reglamentadas por la Ley General de Partidos Políticos (LGPP, artículos 20, 21 y 22, 2014). Adicionalmente, en la jurisprudencia 7/2009, la Sala Superior del TEPJF estableció que la falta de previsión en la ley del financiamiento público como prerrogativa de las agrupaciones políticas no es constitucional. Tampoco reciben prerrogativas de otra clase, como el uso de las franquicias postales y telegráficas de la que gozan los partidos políticos (tesis VII/99).

El proceso de registro de las agrupaciones políticas tiene algunos aspectos similares a los de los partidos políticos; pero —por las propias características de las agrupaciones— los requisitos son menos rigurosos.

Los interesados deben presentar su solicitud de registro ante el INE durante enero del año anterior al de la elección,⁶ y la documentación con la que acrediten que satisfacen los requisitos de contar con:

⁶ A diferencia de como sucede con los partidos políticos, el Instituto Nacional Electoral puede conceder el registro a las agrupaciones políticas cada tres años, pues no se encuentran sujetas a la limitante de presentar una notificación de intención y llevar a cabo actos previos en el año siguiente al de la elección presidencial.

Proceso electoral

- 1) Mínimo 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos siete entidades federativas.
- 2) Documentos básicos, así como con una denominación distinta de cualquier otra agrupación o partido político (LGPP, artículo 22.1, 2014).

Durante el proceso, las asociaciones que pretendan obtener su registro como agrupaciones políticas nacionales deben acreditar que sus miembros están inscritos en el padrón electoral (tesis XI/2002). El requisito de contar con delegaciones implica no solo locales en las entidades federativas, sino que debe haber personas que los atiendan. El elemento humano en este caso se vuelve preponderante, pues son las personas las que emprenden y cumplen con las finalidades de la agrupación política (tesis CLVIII/2002).

Al igual que en el caso de los partidos políticos, el Consejo General del Instituto es la autoridad facultada para aprobar el registro de las agrupaciones políticas en un plazo de 60 días, contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro. Por otra parte, el registro de las agrupaciones políticas surtirá efectos constitutivos a partir del 1 de junio del año anterior al de la elección (LGPP, artículos 22.3 y 22.5, 2014).

Las agrupaciones políticas no pueden realizar actividades de observación electoral, debido a que legalmente se les permite participar en un proceso electoral por la vía de un acuerdo de participación con un partido político, por tanto, serían objeto de su propia observación y ello resulta incompatible (tesis III/97).

Las agrupaciones políticas que deseen registrarse ante el INE deberán cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

- 1) Mínimo 5,000 asociados en el país.
 - 2) Órgano directivo de carácter nacional.
 - 3) Delegaciones en cuando menos siete entidades federativas.
 - 4) Documentos básicos.
 - 5) Presentación de su solicitud de registro durante enero del año anterior al de la elección.
-

Actualización del padrón electoral y expedición de la credencial para votar

De acuerdo con la Constitución, el INE tiene a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas al padrón y la lista de electores, función que cumple por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores: el órgano facultado para formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral con base en el Registro Federal de Electores (CPEUM, artículo 41, base V, 2014; LGIPE, artículos 127, 128, 133.3 y 133.4, 2014).

Para Marta León-Rösch el concepto “sistema de registro electoral o de registro de electores” implica no solo el procedimiento de inclusión de las personas que reúnen los requisitos para ser electores (procedimiento de inscripción), sino también otros procedimientos mediante los cuales se ordenan las inscripciones según ciertos criterios (de elaboración), se corrigen los datos personales de los inscritos (de actualización) y se controla permanentemente la validez legal de las inscripciones conforme a las causales de exclusión de electores (de depuración y de control) (León-Rösch 1998, 251).

Padrón electoral

El padrón electoral contiene los nombres de los ciudadanos que presentaron solicitud individual ante el instituto electoral y que, tras haber cumplido los requisitos constitucionales y legales, tienen derecho a que les sea expedida su credencial para votar. La LGIPE en su artículo 140.1 señala que en el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de las mujeres y los varones mexicanos, mayores de 18 años, recabada mediante la técnica censal total, y que en el padrón electoral constan los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores que han presentado una solicitud individual de expedición de credencial para votar, en la que constan su firma, huellas dactilares y fotografía.

Para mantener actualizado el padrón electoral, anualmente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realiza una campaña intensa para convocar y orientar a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones legales de inscribirse al padrón electoral o actualizar sus datos,

Proceso electoral

a partir del 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre siguiente (**LGIPE**, artículo 138.1, 2014).

Durante dicho periodo deben acudir a los módulos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores todos los ciudadanos que no hubieran sido incorporados al padrón electoral, que alcanzaron la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal, que no notificaron su cambio de domicilio, que extraviaron su credencial para votar o que fueron rehabilitados después de estar suspendidos en sus derechos políticos (**LGIPE**, artículo 138.2, 2014).

Los ciudadanos también pueden solicitar su inscripción en el padrón electoral en períodos distintos a los de actualización. La fecha límite para que los ciudadanos puedan empadronarse previo a un proceso electoral federal ordinario es el 30 de noviembre del año previo al de la elección. A este plazo también deben atenerse los mexicanos que cumplan 18 años entre el 1 de diciembre del año previo al de la elección y el día de la elección (**LGIPE**, artículo 139, 2014).

Además, el Reglamento de Elecciones (**RE**) del Instituto Nacional Electoral señala que el Consejo General podrá aprobar un ajuste a los plazos de actualización del padrón electoral con el fin de salvaguardar los derechos político-electORALES de la ciudadanía para solicitar inscripción al padrón electoral, actualizar su situación registral y obtener su credencial para votar con la que podrán ejercer su derecho al sufragio (**RE**, artículo 82, 2016).

A partir del 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre siguiente de cada año, se convoca a los ciudadanos a inscribirse al padrón electoral o actualizar sus datos.

Credencial para votar

La credencial para votar es la identificación única con la cual el ciudadano puede ejercer su voto, siempre y cuando esté inscrito en la lista nominal, o bien posea una resolución del **TEPJF** que le indique su derecho al sufragio sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar (**LGIPE**, artículo 131.2, 2014).

Entre la información mínima que debe contener se encuentran el nombre completo del ciudadano, su entidad federativa, municipio, localidad, sección electoral, domicilio, firma y huella digital, así como los años de emisión y expiración (**LGIPE**, artículo 156, 2014).

Proceso electoral

El Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de determinar el modelo de credencial para votar con fotografía; a la fecha se cuenta con cinco modelos vigentes: B, C, D, E y F. A partir del 25 de enero de 2014, el Instituto debe consultar a los ciudadanos si desean que los datos de su calle, número exterior e interior de su domicilio sean visibles o se encuentren encriptados en su credencial con el propósito de proteger sus datos personales (LGIPE, artículo 156.4, 2014; INE 2017).

Para solicitarla y obtenerla los ciudadanos deben acudir a las oficinas o módulos del INE. La vigencia de la credencial es de 10 años (LGIPE, artículo 136.1, 2014). En caso de su extravío, robo o deterioro, el límite para que los ciudadanos puedan reponerla vence el último día de enero del año en que se celebren las elecciones (LGIPE, artículo 156.3, 2014).

La credencial para votar es la identificación única con la cual el ciudadano puede votar, siempre y cuando esté inscrito en la lista nominal o tenga una resolución del Tribunal para hacerlo. La credencial se solicita en las oficinas o módulos del Instituto Nacional Electoral y su vigencia es de 10 años.

Tras la reforma de 2014, el Instituto Nacional Electoral adquirió atribuciones para expedir una credencial para votar con fotografía a los mexicanos residentes en el extranjero, la cual les permite contar con un documento de identificación mexicano desde el lugar donde residen y ejercer

su derecho al voto. El 14 de octubre de 2015 el Consejo General del INE aprobó un modelo para dicha credencialización y, a partir del 8 de febrero de 2016, inició la captación de trámites en los consulados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (INE 2017). El diseño es muy similar al de la credencial emitida para los ciudadanos que residen en el territorio nacional, aunque tiene la leyenda “Desde el extranjero” en la parte superior.