



**UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**



**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LA REFORMA DE 2007
AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL
Y LA CONSAGRACIÓN DE LOS
PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO CON
OPCIÓN TERMINAL EN PROCESAL CONSTITUCIONAL PRESENTA:

LIC. J. REYES GALINDO PEDRAZA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO RAMOS QUIROZ

MORELIA, MICHOACÁN; ABRIL DE 2018

AGRADECIMIENTOS

Permítanme iniciar compartiéndoles el alto honor que significa llegar a este momento de mi formación profesional. Que estas breves líneas sirvan para expresar todo mi agradecimiento, profundo y sincero, en primer lugar a Dios, a quien debo todo cuanto soy y tengo; y a mi familia, a mi papá Reyes, que desde el cielo vela por nosotros, a mi madre Chilo por su comprensión y paciencia, a mi hermana Amalia y a mis sobrinos Emiliano e Ivana, así como a mis amigos y compañeros de batallas, quienes siempre han creído en mí y me han impulsado, son ellos mi motivación para seguir avanzando todos los días.

Especial reconocimiento a todas las personas que con su gran apoyo han colaborado en la realización del presente trabajo. Hago extensivo mi agradecimiento al Dr. Héctor Chávez Gutiérrez, Director de nuestra querida Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por su orientación y motivación, el ánimo infundido y la confianza depositada; y al Dr. Francisco Ramos por su interés mostrado, los conocimientos compartidos y las valiosas sugerencias recibidas, suficientes y necesarias para reunir las condiciones exigidas para este tipo de investigaciones y su defensa.

A todos, muchísimas gracias, me encuentro en deuda.

DEDICATORIAS

A mis padres, Reyes y Chilo, quienes me han enseñado el gran valor del trabajo en equipo, de la honradez y la humildad, siempre sin despegar los pies de la tierra.

A mi hermana Amalia, a quien siempre he admirado y me inspira en la superación constante, manteniendo el sentido del humor.

A mis paisanos y amigos, en agradecimiento a su gran apoyo y muchas muestras de cariño, quiero que se sientan orgullosos de su servidor y sigan confiando en mí.

RESUMEN

Las reformas constitucionales han logrado implementar novedosas herramientas e instituciones por virtud de las cuales se ha armonizado el objetivo del propio Estado. No obstante, esta investigación tiene como propósito hacer ciertas consideraciones sobre las consecuencias que tuvo la reforma del año 2007 al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se hace un análisis y se critica sobre el momento posterior a la reforma ya que se logran ver ciertos puntos pendientes que deben realizarse a la brevedad para que dicha reforma cumpla con su propósito.

Palabras clave: Reforma, Equidad, Imparcialidad, Publicidad, Propaganda

ABSTRACT

The constitutional reforms have succeeded in implementing novel tools and institutions by virtue of which the objective of the State itself has been harmonized. However, this research has as purpose to make certain considerations about the consequences of the reform of 2007 to article 134 of the Political Constitution of the United Mexican States, of which an analysis is made and criticized about the time after the reform since it is possible to see certain pending points that must be made as soon as possible so that said reform fulfills its purpose.

Key words: Reform, Equality, Impartiality, Advertising, Propaganda

INTRODUCCIÓN

Cuando nos disponemos a hablar sobre el sistema electoral que distingue al Estado Mexicano, nos estamos refiriendo al conjunto de normas jurídicas que integran, regulan y determinan las formas en que el electorado, ciudadanos debidamente inscritos al Registro Federal de Electores y habiendo obtenido la credencial para votar correspondiente, manifiestan libremente, de manera personal, directa y en secreto, su voluntad para la designación de los órganos del Estado de elección popular; así pues, del conjunto de electores que ejercen su derecho político a votar, habiendo elegido al partido político o al candidato de su preferencia a través del sufragio, los votos emitidos durante las elecciones, mediante el establecimiento y distribución de circunscripciones o distritos electorales, se convierten en escaños asignados.

Los sistemas electorales pueden clasificarse de varias formas dependiendo del contexto en el que lo ubiquemos. En México, la composición de los órganos legislativos es de sistema mixto con predominio del principio constitucional de mayoría relativa. Por lo regular estos sistemas se basan en una estructura de mayoría simple de distritos uninominales, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales atiende a un criterio poblacional, pues es la que resulta de dividir la población total del país entre la cantidad de distritos señalada, en la entidades federativas se hace teniendo en cuenta el último censo general de población; complementada por diputaciones distribuidas por representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, que constituyen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

Con este sistema electoral y como consecuencia de la crisis que suscitó la elección presidencial de 2006, relativo al estrecho margen (0,56%) que dio ventaja al candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), ante el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, lo que dio especulaciones a un supuesto fraude electoral y diversas irregularidades en el

actuar de los órganos en la material, así el Poder Legislativo se encargó de hacer una revisión del marco constitucional y legal que en nuestro país rige los procesos electorales para la elecciones de cargos de naturaleza popular.

De este modo la reforma electoral de 2007 al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lejos de ser perfecta, se hizo cargo de problemas como inequidad e imparcialidad en las contiendas electorales, otros, como su debida reglamentación se fueron acumulando durante el tiempo.

La reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, será nuestro principal objeto a estudiar, pues se trata de evidenciar el alcance de la adición de los tres párrafos incluidos en la parte final de dicho numeral y a partir de ello desmitificar sobre qué se ha hecho hasta ahora con el fin de dar cumplimiento a lo que el contenido establece.

De lo anterior logramos advertir que las adiciones al referido artículo 134 Constitucional establecen una limitante para la difusión de propaganda institucional, teniendo como objeto claro, garantizar la imparcialidad de los órganos gubernamentales tratándose de los procesos electivos, y así evitar el uso de recursos públicos para el posicionamiento electoral de servidores públicos en funciones, circunstancia que se corrobora con lo establecido en la “Exposición de motivos” que respecto de la reforma hiciera la LX Legislatura de la Cámara de Senadores,.

Con lo anterior no podemos soslayar que el espíritu de la reforma, producto del esfuerzo del constituyente, fue garantizar la imparcialidad y la equidad en la víspera de los comicios posteriores. Pero aún persisten interrogantes que buscan una clara respuesta como por ejemplo cuestionar sobre si en la práctica, es eficaz la reforma constitucional ante la falta de adecuaciones que correspondan a las leyes federales, de cara a ello también se debe preguntar sobre si derivada de la omisión

de su reglamentación, qué efectos sociales y jurídicos verdaderamente genera, por otra parte se debe puntualizar sobre qué mecanismos deben ofrecer certidumbre jurídica en el ejercicio de la interpretación de la ley al momento de su aplicación, y finalmente desentrañar el motivo real de su ineficacia.

Así, habrá que estar pendientes de lo que en próximos días se deberá realizar por parte del legislador, quien es el principal sujeto que deberá dar respuesta a lo que lo vincula.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	II
DEDICATORIAS	III
RESUMEN	IV
ABSTRACT	V
INTRODUCCIÓN	VI

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN Y PRECISIÓN DE CONCEPTOS

1. Sobre la naturaleza de la investigación	13
2. Derecho Constitucional.....	14
3. Derecho Electoral	17
a. Relación del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política con el Derecho Electoral	21
4. Concepto de “ciudadano” y “ciudadanía”	25
5. Partidos Políticos	27
a. Naturaleza jurídica de los partidos políticos	30
b. Derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos	30
6. Recursos económicos.....	34
7. Servidor público	35
8. Concepto de publicidad	36
9. Concepto de imparcialidad y equidad	37
10. Sobre las reformas constitucionales.....	39

CAPÍTULO II
EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN
MEXICANA

1. Consideraciones Generales del Sistema Electoral	42
2. Sistema Electoral de México.....	44
3. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral.....	45
4. La representatividad mexicana en el ámbito legislativo	48
4.1. Mayoría Absoluta y Relativa (Simple)	49
4.2. Representación Proporcional (RP).....	51
5. Principios rectores del Sistema Electoral Mexicano	53
a) Certeza	54
b) Legalidad.....	54
c) Independencia.....	54
d) Imparcialidad	55
e) Objetividad.....	55
6. Sistema electoral mixto. Algunas consideraciones sobre el Estado de Michoacán	56
7. Análisis de las figuras jurídicas del Sistema Electoral Mexicano	57
7.1. Instituto Nacional Electoral. Su transición	57
7.1.1. Estructura e Integración del Instituto Nacional Electoral.....	59
7.1.2. Competencia del Instituto Nacional Electoral	60
7.1.3. Sobre las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral	62
7.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	65
7.2.1. Estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	66
7.2.2. Su competencia.....	66

CAPÍTULO III
DE LA LÍNEA EVOLUTIVA DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. El Congreso Constituyente	69
2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ¿Hacia una mutación constitucional?	72
a) Naturaleza del artículo 134 constitucional	73
b) Reforma con fecha 28 de diciembre de 1982	74
c) Reforma con fecha 13 de noviembre de 2007	76
d) Reforma con fecha 07 de mayo de 2008	77
e) Reforma con fecha 29 de enero de 2016	78
3. Discusión sobre el impacto derivado de la reforma al artículo 134 en fecha 13 de noviembre de 2007. Introducción a la causa	80
a) El contexto de las elecciones de 2006	81
b) Razones que motivaron a la generación de la reforma de 2007	82
c) De la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones	83
d) De los medios de comunicación y la propaganda. ¿Influencia en los hechos y en los resultados?	84
e) Sobre el momento posterior a la reforma. Las primeras percepciones	85

CAPÍTULO IV
LA REFORMA DE 2007 AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL. SUS EFECTOS
Y OMISIONES

1. Planteamiento inicial	88
2. La publicidad en la contienda electoral	90
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	90

b) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	92
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional.....	94
3.1. Breves antecedentes.....	94
3.2. Conocimiento de la SCJN	95
a) El presente caso no versa sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”	96
b) El juicio de amparo es procedente contra omisiones legislativas.....	97
c) El principio de relatividad de las sentencias de amparo.....	97
d) Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas.....	99
e) Interés legítimo.....	99
f) Autoridades responsables en una omisión legislativa	99
3.3. Resolución de la Primera Sala de la SCJN	100
4. ¿Qué significa la respuesta por parte de la Primera Sala de la SCJN?.....	100
5. Ámbitos de actuación derivado de la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional.....	101
5.1. La aplicación con imparcialidad de los recursos públicos	101
5.2. Sobre la propaganda.....	102
5.3. Garantía para el cumplimiento	103
CONCLUSIONES.....	104
PROPUESTA	106
FUENTES DE INFORMACIÓN	108

CAPÍTULO I

ALGUNOS LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y PRECISIÓN DE CONCEPTOS

SUMARIO. 1. Sobre la naturaleza de la investigación. 2. Derecho Constitucional. 3. Derecho Electoral. 4. Concepto de “ciudadano” y “ciudadanía”. 5. Partidos Políticos. 6. Recursos económicos. 7. Servidor público. 8. Concepto de publicidad. 9. Concepto de imparcialidad y equidad. 10. Sobre las reformas constitucionales.

1. Sobre la naturaleza de la investigación

César Camacho señaló que no hay reforma perfecta o perenne, pues todas son siempre mejorables y todas inician su obsolescencia el día que entran en vigor.¹ Esta postura esboza la idea que se tiene sobre las modificaciones al texto de una ley pero además de ello se establece que al no considerarse una reforma como eterna, deja la posibilidad al legislador por continuar con el ejercicio de armonía del texto en consonancia a las necesidades que se vayan produciendo en lo cotidiano.

Así, tenemos que las repercusiones en la sociedad producto de las modificaciones al ordenamiento jurídico, han sido un tema que ha generado inquietud; este argumento nos ha parecido suficiente para que en el desarrollo de la presente investigación se ilustren algunos elementos que nos permitan dilucidar las razones y el alcance que genera la transición del contenido de un cuerpo normativo.

Además, hay que tener presente que cuando existe una modificación a alguna ley, se lleva a cabo con el propósito de optimizar en la mayor medida de lo

¹ Camacho Quiroz, César, “Propósitos trascendentales de la reforma”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, INACIPE, 2009, p. 19.

posible el contenido frente a las necesidades de la época; este aspecto ha representado un reto a lograr, lo cual no es poca cosa debido a que se trata de la oportunidad que tiene el legislador para adecuar el cuerpo normativo frente a las necesidades de quien representa, pero evidentemente que se debe contar con parámetros que permitan realizar dichos cambios vigilando en todo momento el evitar desproteger a otros sectores.

En concordancia con lo anterior, es preciso advertir que si bien este tópico conlleva a una seria discusión por el alcance que tiene, resulta indispensable aterrizar algunos conceptos que se marcarán en el desarrollo de la presente investigación con el propósito de generar una mejor comprensión de nuestro planteamiento del problema y desde luego con la hipótesis que pretendemos compartir en un momento posterior.

2. Derecho Constitucional

Para adentrarnos al estudio de la conceptualización del Derecho Constitucional, resulta indispensable partir por identificar, conocer y delimitar el significado del término *Constitución*. Así, encontramos que dentro de la literatura básica, una de las obras clásicas sobre dicho tópico es la escrita por Ferdinand Lasalle, quien advierte de manera puntual la siguiente aseveración:

¿Qué es una Constitución? ¿En qué consiste la verdadera esencia de una Constitución? Por todas partes y a todas horas, mañana, tarde y noche, estamos oyendo hablar de Constitución y de problemas constitucionales. En los periódicos, en los círculos, en las tabernas y restaurantes, es éste el tema inagotable de todas las conversaciones.

Y, sin embargo, formulada en términos precisos esta pregunta: ¿En qué está la verdadera esencia, el verdadero concepto de una Constitución? Mucho me temo que, entre tantos y tantos como hablan de ello, no haya más que unos pocos, muy pocos, que puedan darnos una contestación satisfactoria.²

Derivado de esta obra que plantea Lasalle nos podemos dar cuenta que hay una característica sumamente fundamental y es cuando él habla sobre la suma de

² Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Grupo Editorial Tomo S.A de C.V., México, 2009, pp. 44-45.

factores reales de poder como aspecto primordial para conocer qué es una Constitución; nosotros consideramos que este planteamiento resulta interesante pues en la realidad social encontramos determinados elementos que de alguna u otra forma inciden en la toma de decisiones y que como consecuencia de ello también influyen en la percepción para cristalizar el texto constitucional.

De continuidad con estas ideas, entre los estudios elementales que se van forjando en la carrera, encontramos también la apreciación de Eduardo Andrade Sánchez, quien ha asegurado que hasta ahora se nos ha enseñado que la Constitución es un conjunto codificado de normas que organizan el gobierno del país, establecen los límites de la acción del poder público frente al ciudadano y fincan las bases a las que deben sujetarse las leyes, los reglamentos y demás normas jurídicas.³

Nosotros creemos que este razonamiento que vierte Andrade Sánchez tiene gran peso en la actualidad ya que en efecto se marcan las directrices que debe tener un país, de igual manera se habla de los derechos y deberes de las personas, pero un elemento que nos parece primordial es cuando advierte sobre los límites de la acción del poder público frente al ciudadano, ya que en la medida de lo posible se ha ido luchando por evitar las violaciones a ese núcleo esencial de las personas, precisamente por ello es que estimamos que la idea de establecer los contrapesos se hizo con el afán de evitar las arbitrariedades.

En este orden de ideas, el autor en comentario sostiene también que los Estados contemporáneos tienen también una *constitución* entendida desde ese punto de vista, que abarca el modo de ser de cada Estado en su integridad y lo distingue de otros, refiriéndose a la complejidad de sus relaciones sociales, a las interacciones entre los grupos que lo conforman y a las características sociológicas del conjunto: lenguas, religiones, concepciones del mundo y de la vida, etnias, gastronomía, expresiones culturales, costumbres y, por supuesto, las normas que lo rigen y la manera como es gobernado. A esto último es a lo que aludimos en un

³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, OXFORD, 2008, p. 1.

ámbito más estricto cuando hablado de la *constitución* de un Estado en su carácter jurídico-político.

De esta manera encontramos que la Constitución es la norma fundante del sistema jurídico nacional y que determina las bases organizativas del Estado, los mínimos de libertad de los gobernados y establece un estándar social justo y digno.⁴

Sin embargo, se hace necesario que el estudioso del Derecho entienda a cabalidad este concepto, que, desde un enfoque jurídico-político, debe permitir su acepción en un sentido más amplio y su evolución, reflejo de transformaciones a través de los tiempos y de las sociedades. Así pues, al consultar el Diccionario de la Lengua Española⁵, la palabra *Constitución*, nos damos cuenta que proviene del latín *constitutio*, *-ōnis*, y que a la par de ello ofrece las siguientes definiciones:

1. f. Acción y efecto de constituir.
2. f. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen como es y la diferencian de las demás.
3. f. Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado.
4. f. Cada una de las ordenanzas o estatutos con que se gobernaba una corporación.
5. f. Estado actual y circunstancias de una determinada colectividad.
6. f. Biol. Naturaleza y relación de los sistemas y aparatos orgánicos, cuyas funciones determinan el grado de fuerzas y vitalidad de cada individuo.
7. f. Der. Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.
8. f. Der. En el derecho romano, ley que establecía el príncipe.

Del concepto definido, asegura César Carlos Garza García, hay que decir que representa la concretización o materialización legislativa del Derecho Constitucional, por lo que la delimitación de éste es la misma supuesta para ésta.⁶

⁴ Ibidem, p. 3.

⁵ Página oficial de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=constituci%C3%B3n>, consultado el 19 de junio de 2013, 21:54 hrs.

⁶ Garza García, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, MCGRAW-HILL, 1997, p. 20.

Ahora bien, hay que tener presente el pensamiento de Felipe Tena Ramírez, ya que desde su apreciación manifiesta que en gran medida las constituciones del mundo occidental tienen como fuente los modelos de la constitución norteamericana y de las francesas, así que dentro de sus ideales encontramos la intención de impedir el abuso del poder y precisamente por ello, Tena Ramírez asevera que la garantía contra el abuso del poder se encuentra cimentada en la división de poderes.

De esta manera sigue señalando el propio autor que nuestra Constitución contempla dos partes, una que advierte los derechos de las personas y una segunda denominada como “parte orgánica” en donde se encuentra lo que concierne a la organización del poder público.⁷ Claro que si hacemos una revisión sobre el contenido de nuestra Carta Magna nos daremos cuenta que esta división adquiere un nuevo matiz cuando observamos que fuera de esa parte dogmática o bien conocida como la parte en donde se encuentran los derechos de las personas, también podemos encontrar otros derechos, como por ejemplo el caso del derecho a la nacionalidad.

No obstante, mucho de lo que podamos compartir en cuanto ideas de lo que es la Constitución, siempre se debe tener en mente que no basta con que el cuerpo normativo se encuentre vigente si de cara a ello podemos observar que existen situaciones que ponen en un alto grado de vulnerabilidad a los sujetos. Así pues, se debe luchar por el texto vigente pero aunado a ello se debe pugnar por su aplicación cuando se amerite.

3. Derecho Electoral

El Derecho no puede ser considerado únicamente como el conjunto de normas jurídicas que regulan a la sociedad, pues el Derecho contempla un amplio acervo de aspectos que socialmente no se reducen a lo que tradicionalmente se entiende como normas jurídicas; es por ello que dada la amplitud del terreno con que cuenta para enfocarse, encontramos que una de las partes que debe regular es todo

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 1984, p. 21.

aquello que concierne a la materia electoral, pues hay que tener presente que dentro de los derechos que gozan las personas, uno de ellos se trata del ejercicio que realizamos en materia político electoral.

Así, el Derecho Electoral se define, en forma general, como la rama autónoma⁸ del Derecho Público, integrada por el conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades de los ciudadanos en ejercicio de su derecho al sufragio para elegir a los representantes que lo gobernarán. Sin embargo, ésta, por sí sola, resulta insuficiente para comprender realmente de qué y de quiénes se ocupa el cómo, cuándo y dónde los ciudadanos deben realizar todas las actividades tendientes a ejercitar su derecho al sufragio. Para lograr tal explicación es que debemos recurrir a su conceptualización.

El reconocido politólogo alemán Dieter Nohlen, considera que el Derecho Electoral tiene dos sentidos: uno amplio (*lato sensu*) y otro estricto (*stricto sensu*), en el primero de ellos se afirma que básicamente el Derecho Electoral contiene las determinaciones de tipo jurídico-positivas y consuetudinarias que principalmente regulan la elección de quienes serán representantes para los cargos públicos. Además, afirma que el Derecho Electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan el curso que tendrá la elección de tales órganos representativos. Con lo cual podemos decir que este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.

Dentro de este concepto, es correcto considerar, por ejemplo cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal”.⁹ Lo cual es indispensable precisar debido a que es común que en la práctica electoral salgan a relucir algunas problemáticas que requieren de una respuesta que justifique el

⁸ Aún existe controversia sobre la completa autonomía del Derecho Electoral frente a cualquier otra rama del Derecho.

⁹ Nohlen, Dieter. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989, p. 211.

pronunciamiento, motivo por el cual se acude a las instancias correspondientes, que justo más adelante estaremos compartiendo algunas consideraciones sobre ello.

Así, encontramos que este aspecto abarca a las instituciones y los procedimientos para la elección, mediante el sufragio, de quienes deben integrar los órganos representativos de gobierno, así como aquellas que tienden al aseguramiento de los derechos políticos de los ciudadanos.

Se desprende también que la materia de esta rama del Derecho, además de las normas constitucionales, lo son las respectivas leyes reglamentarias, ya que éstas refieren los requisitos que deben reunir las personas a elegir; las reglas que rigen la participación de los electores y la realización del proceso electoral; la función y la intervención de los partidos políticos; el sistema electoral que se adopte; las instituciones y autoridades electorales que se establezcan; y, la intervención de los ciudadanos en los comicios y el aseguramiento de sus derechos políticos.

Sin embargo, Nohlen aduce que si es nuestra intención contar con un concepto estricto de Derecho Electoral entonces debemos considerar que se trata de las determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Pero además de ello concreta el derecho de sufragio y se limita, en su contenido a establecer las condiciones jurídicas de participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación.¹⁰

Lo cual es un aspecto a destacar debido a que consideramos que la vida democrática de un país depende en gran parte de la participación que tenga la ciudadanía en la toma de decisiones, la cual debe ser persistente en todo momento ya que la sociedad debe inmiscuirse en todo ello pues la sociedad como elemento del Estado se traduce en un actor principal ya que en ella es en quien recaen las consecuencias.

¹⁰ Ídem.

Por otra parte, Francisco Berlín Valenzuela, define al Derecho Electoral como un conjunto de normas que tienen como propósito el regular todo lo que tiene que ver con el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban de ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas”.¹¹

A la par de ello tenemos que para Manuel Barquín, el Derecho Electoral bien puede ser entendido como la rama del Derecho Constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según el caso.¹² Esta postura nos parece mucho más nutrida en virtud de que considera otras figuras que indudablemente tienen un nexo con la participación de la ciudadanía en diversos temas, es decir nos referimos a la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Al configurarse la intención de regular la interacción que se desprende de las personas que ocuparán algún cargo político, es que surge la necesidad de enfocar determinadas normas que pongan énfasis en tal planteamiento, de tal manera que Ponce de León Armenta, señala que el Derecho Electoral es la parte del Derecho Político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación y jurisprudencia que regulan o armonizan las relaciones humanas y entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos los niveles y modalidades con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.¹³

¹¹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral*, México, Porrúa, 1980, p. 128.

¹² Ídem.

¹³ Ponce De León Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, México, Porrúa, 1997, p. 13.

Finalmente, pero de forma muy concreta Manuel M. Moreno, aduce ciertos elementos para referirse al Derecho Electoral, y propone que se puede entender como el conjunto de principios y reglas que definen la designación mediante el voto de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos de elección popular.¹⁴

No obstante dicha aseveración se enriquece cuando apreciamos lo que establece el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien conceptualiza al Derecho Electoral en un sentido amplio como Conjunto de normas y reglas constitucionales, leyes y reglamentos que regulan la organización, administración y ejecución de las elecciones, así como la constatación de validez de los resultados electorales y, en su caso, el control legal y constitucional de los mismos, a través de su impugnación. Y en un sentido estricto como “Derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido: Derecho de votar (sufragio activo) y Derecho a ser votado (sufragio pasivo)”.¹⁵

a. Relación del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política con el Derecho Electoral

La dinámica social, ha provocado el desarrollo y creación de campos de especialización científica en todas las áreas del saber humano (Biología, Medicina, Informática, Economía, Política, etcétera) y por ende, la aparición de diversas ramas de la ciencia jurídica. La materia electoral es una de ellas, pues de una forma ágil ha alcanzado su autonomía respecto de las otras ramas del Derecho.

En efecto, existen posturas que lo consideran autónomo y otras que no aceptan dicha concepción; Sin embargo, en ambas posturas se parte de su naturaleza jurídica y de la forma en que en la práctica, se han desarrollado los procesos electorales, es decir la naturaleza de los órganos que los preparan, vigilan

¹⁴ Moreno, M. Manuel, *La Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos*, México, Imprenta Rosa, p. 230.

¹⁵ En línea <http://www.teeyuc.org.mx/Exposicion%20DCHOELECTORAL.ppt>, 25 de Marzo de 2011, 13:50 horas.

y declaran electos a los representantes populares. Nosotros nos adherimos a la primera, en virtud de que los argumento en que se basan son sólidos y las razones, prácticas, tal y como se expone a continuación.¹⁶

De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de la Constitución, podemos obtener los postulados de la democracia en nuestro país que se caracterizan por los siguientes elementos:

1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la voluntad general (artículos 35 y 41 Constitucional);
2. La igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro (artículos 1, 2, 35 y 41 Constitucional);
3. Garantías de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación (artículos 6, 7, 9, 35, fracción III, y 41 último párrafo Constitucional); y,
4. Control de órgano electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite (Título Cuarto, en relación con los artículo 49, segundo párrafo, 25, 26, 51, 56, 83, 115, 116 y 122 Constitucional).

¹⁶ Villalón Alejo, Lucía, *Derecho Electoral Michoacano*, Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, p. 25.

Conforme a lo anterior, esos postulados se encuentran inmersos en los diversos preceptos constitucionales, los cuales son de ocupación directa del Derecho Constitucional, base y fundamento de las normas electorales, por cuanto permiten la materialización de esos postulados en la actividad democrática de la Nación. Uno de esos elementos indispensables o *sine qua non* para la vida democrática del país lo constituye la renovación de los poderes públicos mediante elecciones caracterizadas por ser libres, periódicas y auténticas, seguida de un sufragio que reviste características esenciales como ser universal, libre, secreto y desde luego, directo.

En sintonía con ésta tesitura, la Carta Fundamental de la Nación en su artículo 41, sienta las bases para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, la cual se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en donde se garantizará la participación de los partidos políticos, la función estatal de organizar las elecciones y también lo que se refiere a los sistemas de medios de impugnación electoral. Lo anterior es detallado en las Leyes Reglamentarias, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, cuando hablamos de controversias que se generan por el tema en comento, el artículo 99 determina la existencia de un Tribunal Electoral, quien es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y que velará por aplicar la normativa correspondiente para dar solución a los conflictos.

Finalmente, el cardinal 105, en su fracción II, de la Constitución Federal, se determina la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales.

Ahora bien, en la búsqueda de justificar la relación y vínculo entre el Derecho Constitucional con el Derecho Electoral y agregaríamos también a la Ciencia Política, debemos iniciar por advertir que el Derecho Electoral es por esencia un derecho político, tanto externo como interno; las actividades comiciales involucran

al Estado y al poder del Estado. La política en este sentido encuentra su relación por cuanto su estudio inicia con el hombre situado como ser político, en otras palabras como lo aseveraba Aristóteles cuando sostenía que el ser humano era un *zoon politikón*.¹⁷

Lo que ha permitido la gestación de una disciplina jurídica denominada “Derecho Político”, como parte del Derecho Público, encargado del estudio del fenómeno estatal; es decir, estudia el conjunto de principios y normas que regulan la estructura y acción del Estado. Derivado de lo anterior el Derecho Político en su universo general estudia la organización política estatal, su contenido, este último se halla en los conceptos de la teoría de la sociedad y del Estado.

Ahora bien, independientemente de la noción que se tenga sobre el Derecho Político, es generalmente aceptado que se hace alusión directamente al Estado como ente total y a su organización, sin embargo no debemos confundir el estudio del Derecho Político con la Teoría del Estado, ya que ésta última se avoca a los elementos del Estado, fines, tipos, personalidad, entre otros, pero no hay que olvidar que la Teoría del Estado se relaciona con otras áreas como la Filosofía Política, Historia Política y la Ciencia Política con el propósito de elaborar principios fundamentales de su estructura, de tal manera que todos los hechos políticos se realizan dentro del Estado o en relación con otro Estado.¹⁸

Lo que nos conduce al conocimiento jurídico de que el Derecho Político tiene relación con el Derecho Electoral, en razón de que se estudia a las formas en que el gobernado elige a sus representantes, lo que en la historia se ha mantenido por una elección democrática, donde el ciudadano libremente determina quién habrá de gobernarlo. El Derecho Electoral se ocupa de forma directa de la organización de las elecciones, las autoridades estatales que la realizarán, la participación

¹⁷ Rus Rufino, Salvador y Arenas-Dolz, Francisco, *¿Qué sentido se atribuyó al zoon politikon de Aristóteles? Los comentarios medievales y modernos a la Política*, recuperado en <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/viewFile/43086/40871>.

¹⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª edición, México, Porrúa, 2005, p. 32.

ciudadana-partidos políticos, los medios de impugnación, entre otros; el Derecho Político ofrece las ideas filosóficas de esos procesos democráticos.

4. Concepto de “ciudadano” y “ciudadanía”

Un ingrediente que resulta primordial para la composición del Estado es la población, misma que se entiende como el conjunto de personas físicas que ocupan un determinado lugar. En relación al tema que nos ocupa, señala Alberto Del Castillo Del Valle que:

Todo Estado tiene una población, la cual está integrada por diversos tipos de personas, que se distinguen, entre otros aspectos, por su edad, nacionalidad y forma de vida. Con base en esas características, se hace una subdivisión, dándole algunas de ellas la condición de ciudadanos, que son personas de la población investidos con derechos que las personas no ciudadanas no pueden ejercitar.

El ciudadano es la persona que teniendo la calidad de nacional de un Estado, puede intervenir en la vida pública o política del mismo, pronunciándose en procesos electorales y de consulta popular por la forma de Estado y gobierno que considere apropiada para el mismo y participando en los procesos electorales para votar en relación a los candidatos a los cargos de elección popular, teniendo la oportunidad de ser electo para ocupar los mismos...¹⁹

En el texto del artículo 34, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pronuncia sobre la concepción del *ciudadano* y de las condiciones para adquirir tal calidad; es clara la intención del constituyente originario al determinar que son ciudadanos los hombres y las mujeres exclusivamente mexicanos, pero que para llegar a tal calidad, no basta con ser hombre o mujer mexicanos, sino que conjuntamente deben cumplirse las condiciones de mayoría de edad y el modo honesto de vivir. De lo anterior, la concepción constitucional de ciudadano, se observa al requerir cierto grado de madurez del ser humano, situado en un término promedio de dieciocho años, edad en la que se adquiere la capacidad

¹⁹ Castillo del Valle, Alberto del, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Centro Universitario Allende, 2003, p. 20.

plena de ejercicio, es decir, de ser sujeto de derecho y obligaciones, y que en el ámbito electoral se manifiesta por su participación decisiva en los asuntos democráticos de la Nación.

Ahora bien, satisfechas las condiciones para adquirir la calidad de ciudadano, el hombre o la mujer es sujeto de derecho y obligaciones, como se lee del texto de los cardinales 35 y 36 Constitucionales, situación regulada de forma enunciativa, como posteriormente se verá.

Por otra parte, es dable que en ocasiones haya confusión entre los términos de ciudadano con ciudadanía, de tal manera que es importante precisar que son dos cuestiones diferentes; la primera ya ha sido abordada, mientras que por el término ciudadanía podemos entender otra posición, pero previo a ello debemos señalar que admite dos acepciones:

[...] una ajena al Derecho Electoral y otra con base en éste; así tenemos las siguientes ideas sobre el particular:

Desde el punto de vista común, fuera del ámbito del Derecho Electoral, la ciudadanía es el conjunto de personas que habitan en una ciudad o en un país, aquí se considera a todas las personas, con independencia de su nacionalidad, edad y modo de vivir, incluyéndose a los ciudadanos propiamente tales, como a las personas que carecen de esa calidad. En esta idea, se toma como base para definir a la ciudadanía, al término ciudad, en el sentido de que todos los habitantes de un determinado lugar (ciudad) conforman a la ciudadanía.

Por lo que hace al término ciudadanía para efectos de las normas del Derecho Constitucional y del Derecho Electoral, la ciudadanía es la calidad que se confiere a aquellos habitantes del país, que tienen la condición de mexicanos, mayores de edad y con un modo honesto de vivir, que les faculta participar en los asuntos políticos del país. Con motivo de la ciudadanía, las personas que gocen de esa calidad tienen ciertos derechos y obligaciones que no imperan en relación a los demás miembros de la sociedad, los cuales les permiten participar en la decisión de la forma de gobierno y Estado que debe adoptar el país, pronunciándose por la propuesta que consideren apropiada para el país, así

como intervenir en la toma de decisiones políticas fundamentales. Cabe señalar que la primera forma de participación ciudadana, es a través de la emisión del voto en las elecciones populares (voto activo) ²⁰

5. Partidos Políticos

Uno de los derechos que tenemos las personas es el derecho a la libertad, dentro del cual es posible detectar una variación que incide en otros derechos; nos referimos pues a la libertad de asociación como parte de la convicción del ser humano al sentirse afín a ciertas áreas producto de sus ideales. En este sentido, en el ámbito político encontramos la libertad de las personas por reunirse y asociarse conforme a sus ideas, sus principios que se traducen en motivo suficiente para pertenecer a determinados grupos; así, tenemos que existe la figura de los partidos políticos, los cuales se encuentran conformados por personas que de alguna u otra forma consideraron pertinente el unirse.

Paoli Bolio señala que los partidos políticos surgieron en Europa durante el siglo XIX e incluso Lord Bolingbroke sostuvo que existían ciertos peligros con los partidos debido a que se trataba de facciones que sólo buscaban satisfacer o proteger sus propios intereses y en consecuencia esta práctica atrofiaba la intención de llegar el bien general del Estado;²¹ dicha idea resulta completamente vigente hasta nuestros días pues vale la pena reflexionar sobre esta postura ante las características y actuar de los partidos políticos que actualmente se encuentran en nuestro país.

En el concepto legal se puede decir que los *partidos políticos* son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en

²⁰ *Ídem.*

²¹ Paoli Bolio, Francisco José, "Historia y teoría de los partidos políticos", en Paoli Bolio, Francisco José y Farrera Bravo, Gonzalo, *Partidos y Sistemas de partidos: experiencias comparadas*, México, UNAM, 2016, p. 2.

el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.²²

Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, pero además de ello por su simple constitución son sujetos que gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan supeditados a las obligaciones que establece tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los demás ordenamientos en materia electoral.

Bajo la denominación partidos políticos se integra una gran variedad de organizaciones de características diversas, de distintos orígenes, múltiples finalidades y diferentes procedimientos. Es por ello que en opinión de Max Weber, llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tienen como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales.²³ Dicha idea pone de manifiesto la libertad de asociación, pues se debe partir por considerar que es la propia persona la que considera oportuno el momento para afiliarse.

A su vez, Friedrich manifiesta que se puede entender a un partido político como el grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el propósito de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con

²² Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2000. p. 241.

²³ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 227.

el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control los beneficios y ventajas ideales y materiales.²⁴

Finalmente y apoyándonos en la Ley General de Partidos Políticos, nos establece una serie de elementos a partir de los cuales podemos entender qué son los partidos políticos así como algunos de sus lineamientos:

Artículo 3.

1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.
2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de: a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y c) Cualquier forma de afiliación corporativa.
3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos.
4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.
5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en

²⁴ Friedrich, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 297.

los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

a. Naturaleza jurídica de los partidos políticos

De conformidad con lo manifestado por el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se manifiesta que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal; agregando la personalidad jurídica que la Ley Reglamentaria otorga a favor de los partidos políticos.

Adicionalmente, debe señalarse que los partidos políticos, conforme lo dispone la Constitución, tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

b. Derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos

Respecto a los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos, es menester citar parte del contenido de la Ley General de Partidos Políticos, pues hay que tener en cuenta que estos grupos también representan de alguna forma los intereses de la sociedad, de tal manera que al fungir como una persona moral indudablemente cuentan con una serie de prerrogativas inherentes a sí mismos y desde luego también cuentan con el deber de cumplir determinadas obligaciones para no afectar a otros sujetos. Así pues tenemos lo siguiente:

Artículo 23. 1. Son derechos de los partidos políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

- b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;
- c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;
- d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables. En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;
- e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;
- f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;
- g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno;
- i) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral;
- j) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable;

- k) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y
- l) Los demás que les otorguen la Constitución y las leyes.

Por otra parte, como manifestamos con antelación, dentro del reconocimiento de derechos a los partidos políticos también se han proyectado una serie de obligaciones que básicamente concentran el deber de encausarse por la vía legal en lo que concierne a su actuar, de tal manera que se dispone lo siguiente:

Artículo 25. 1. Son obligaciones de los partidos políticos:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;
- d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;
- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
- i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así

como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;

j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

l) Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;

m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;

p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

- q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;
- s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;
- t) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y
- u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Finalmente no debemos pasar por desapercibido el que la propia Ley General de Partidos Políticos contemple determinadas prerrogativas que son reconocidas a los Partidos Políticos, de tal manera que una parte fundamental que encontramos aquí será punto de referencia de la parte central de nuestra investigación que se ha traducido como el planteamiento del problema a tratar.

Artículo 26. 1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

- a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

6. Recursos económicos

Las necesidades que presenta un país en gran medida tienen que ver con el ámbito económico, pues existen diversos espacios que requieren de una atención por parte de las autoridades con el fin de satisfacer sus requerimientos. En este sentido, en

nuestro país se habla de los recursos económicos como los medios que permitirán satisfacer las necesidades que presenta la sociedad.

Es así que nuestro país ha diseñado el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual, de forma muy general, puede ser entendido como el documento en el que se detallarán los valores así como el destino que deberán tomar los recursos económicos que el Gobierno requiere para el ejercicio fiscal, es decir el que se deberá realizar en un lapso que comprende un año.

A partir de esta base, si observamos lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, veremos cómo se hace alusión a la figura del recurso económico, y exhorta a que dicho recurso tenga un manejo adecuado y conforme a la ley. Primordialmente el artículo en comento sostiene que existe la imperiosa necesidad por actuar conforme a principios como la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.²⁵ No nos extraña la intención del legislador por hacer saber estas directrices, pues lo que siempre se ha previsto es que cuando se habla de lo concerniente a la labor económica, sea el estrado que sea, se deberá actuar con honradez y ecuanimidad, pues de lo contrario habrán consecuencias que seguramente afectarán en mayor medida otros derechos pero aunado a ello se desprenderá en mayor medida el descontento social hacia las instituciones que dan cuenta de ello.

7. Servidor público

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos nos expone una serie de consideraciones bajo las cuales se puede entender qué y quienes son servidores públicos, pero más que advertir esta apreciación, debemos apuntar hacia el sentido que tiene dicha figura, es decir a las obligaciones que los constriñe el hecho de ser parte de este sector que vincula la función pública. En este sentido, el artículo 108 considera lo siguiente:

²⁵ López Ayllon, Sergio y Fierro, Ana Elena, "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", en Merino, Mauricio *et al*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, 2010, p. 504.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

[...]

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

En esta sintonía es que podemos decir que cuando se habla de un servidor público y las responsabilidades que tiene, nos estamos refiriendo a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o tiene alguna comisión de cualquier naturaleza para el Estado;²⁶ ahora bien, hemos insistido que el actuar que tenga el servidor público deberá verificarse con una serie de principios mismos que más adelante haremos algunas acotaciones.

8. Concepto de publicidad

La proyección de una idea hacia un público determinado puede generar diversas reacciones, pero lo cierto de esto es que la finalidad de dicho acto es generar alguna percepción; la publicidad como tal hace referencia a lo que es de dominio público, de tal suerte que toda la sociedad es susceptible de ser receptora del contenido.

En el ámbito de la política es esperable que también ocurra una situación similar, pues la publicidad política se traduce como una función estratégica que

²⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, México, UNAM, 2013, p. 64.

reside en la capacidad para insertar temas en la agenda mediática.²⁷ No obstante, hasta aquí no vemos mayor problema en el ejercicio de tal acto pero cuando esta publicidad persigue otros tintes que influyen a una falsa apreciación de la realidad, entonces comienza a inquietar el sentido sobre el ejercicio de dicha publicidad.

De cara a ello, valdría la pena cuestionarnos sobre el grado de incidencia que se da a la sociedad, pues como hemos señalado anteriormente, la sociedad es el receptor, mismo que se convierte en el principal crítico sobre el impacto que le ha causado el recibir, sobre todo en las denominadas épocas de elección, las transmisiones masivas tanto en radio, televisión y demás redes sociales que ahora ya han marcado una mayor influencia en la sociedad.

De igual forma, debemos decir que en nuestra Carta Magna se advierten algunas consideraciones sobre el tema de la comunicación política que existe en nuestro país, pero un aspecto que tomaremos muy en cuenta en esta investigación tiene que ver con la influencia que tiene la publicidad y de manera muy específica con lo que se vivió a partir de la reforma de 2007 al artículo 134, así como la necesidad de regulación sobre dicha figura.

9. Concepto de imparcialidad y equidad

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen ciertas bases para emprender algún acto; por ejemplo, cuando revisamos la literatura así como diversos cuerpos normativos que regulan el procedimiento electoral nos podemos dar cuenta que se establecen lineamientos bajo los cuales se debe dar seguimiento para lograr contar con una respuesta que solucione el conflicto planteado.

No obstante, esta práctica en muchas ocasiones puede encontrarse ultrajada por diversas cuestiones, una de ellas por el abuso que pudieran cometer las partes, lo cual es algo sobre lo que se debe actuar indiscutiblemente. En este sentido, la

²⁷ Juárez Gámiz, Julio, "El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica", en *Sociológica*, año 25, número 72, enero-abril de 2010, p. 47.

necesidad de establecer ciertos principios que obran en dichos cuerpos normativos se hace con el afán de robustecer el propósito que se tiene sobre el actuar.

En diversas ramas del derecho es posible detectar la presencia de principios sobre los cuales se tiene que sujetar el actuar de los entes que tienen la oportunidad de dar manejo en la solución de los conflictos señalados; el caso de la materia electoral desde luego que no es la excepción, ya que la intención del legislador quedó plasmada desde la parte inicial de las leyes que versan sobre el tono electoral. Esta situación nos evidencia el afán por atender determinados lineamientos que tienen como intención el tomar una ruta que protagonice un cambio sustancial en el quehacer jurídico y máxime cuando se habla de los aspectos que tienen que ver con los derechos político electorales. No es de extrañarnos que el legislador haya tenido dicha intención pues se presenta y expone en un espacio totalmente oportuno, como lo es la propia legislación. Incluso, en términos concretos podemos decir que los principios son directivas de optimización que orientan la actividad de interpretación y aplicación del derecho²⁸

Es así que precisamente llegamos a la parte en donde encontramos a dos principios que nos han parecido fundamentales en razón del vínculo que tienen con el tema electoral, nos referimos pues de principios como el de la imparcialidad y la equidad; ambos principios se encuentran íntimamente ligados pero cada uno cuenta con sus particularidades, aun así dichos principios resultan ser oportunos al momento de la práctica pues se trata de la directriz que contempla la práctica electoral que vela en todo momento por evitar la errónea concepción y cause del actuar.

De conformidad con lo anterior, en cuanto a la imparcialidad, podemos decir que se considera como imparcialidad a la calidad que obliga al órgano responsable de la organización de las elecciones a que su funcionamiento no tenga algún tinte tendencioso, que resulte provechoso para alguna de las partes o bien, que permita alguna conducta favora hacia algún actor político²⁹ la imparcialidad puede llegar a

²⁸ Alexy, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 75.

²⁹ Cienfuegos Salgado, David, *Justicia y democracia*, México, El Colegio de Guerrero, 2008, p. 101.

ser considerada como la práctica o hábito de conducta acompañada de disposición objetiva que puede obtenerse con el desempeño de las labores que va madurando con el raciocinio y en consecuencia se coloca por encima de la posición particular.³⁰

Por otra parte, el principio de imparcialidad como tal, ya con el enfoque en materia electoral bien puede ser entendido como el reconocimiento por parte de las autoridades electorales al reconocimiento y procuración del interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia supeditando a estos, de manera irrestricta, cualquier interés que se considere como personal o que tengan alguna preferencia política.³¹

Finalmente, en cuanto a la equidad, podemos entenderla como la aplicación de la ley al caso concreto con un margen de discrecionalidad para el juez el cual deberá encontrarse autorizado,³² dicha práctica conduce el aspirar al modelo de justicia que se ha perseguido desde hace tiempo. Hay que recordar que el hecho de identificar los principios del Derecho Electoral mexicano no solamente permite comprender la esencia y la función de esta materia, sino que también permite contar con mayores elementos para evaluar y desde luego proponer soluciones valorativamente satisfactorias.³³

10. Sobre las reformas constitucionales

La experiencia reflejada en el ordenamiento jurídico de nuestro país nos ha mostrado una serie de modificaciones a su contenido producto de un consenso articulado dentro de las aulas legislativas; estas modificaciones responden a las nuevas exigencias que demanda la sociedad, pues resulta obvio que exista una novedad y armonía frente a los requerimientos de diversos sectores.

Nos parece propicio hablar de una reforma, entendiéndola como un cambio sustancial a determinados aspectos, en este estudio nos referiremos a las

³⁰ Dromi, José Roberto, *El Poder Judicial*, Argentina, UNSTA, 1982, p. 55.

³¹ TEPJF, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003, p. 15.

³² Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romana-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 96.

³³ Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 285.

modificaciones que se llevan a cabo al ordenamiento jurídico del cual podemos advertir ciertas ideas; en principio, hemos hablado de lo que es una Constitución y cómo se integra, al menos el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, no obstante habrá que señalar un aspecto singular y es que se trata de una Constitución que ha estado vigente desde hace poco más de 100 años, lo cual resulta ser un aspecto no ajeno de las críticas y ajustes en su cuerpo.

Lo cierto es que las bondades constitucionales responden a las necesidades que se van generando día a día, de tal manera que podríamos decir que esa es una de las razones por las cuales se van reformando para adquirir el encuadre a la realidad que lo demanda.

Si la idea es modernizar a la Constitución, hasta ahora se puede apreciar que dentro de las modificaciones y adiciones que se le ha hecho al cuerpo constitucional, muchas de ellas han respondido a dicho objetivo, pues se han incorporado nuevas denominaciones a instituciones así como una de las partes más inquietantes como lo es el tema de los derechos humanos y sus garantías,³⁴ que por cierto es un tema que encuadra en un gran ejemplo que pone de manifiesto la pertinencia de las reformas ya que anteriormente la denominación que tenía esta parte del artículo 1º constitucional era un tanto polémico, pero hay que apreciar el tiempo que se mantuvo intacto, hasta que se generaron voces al interior del recinto legislativo y que finalmente condujo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de junio de 2011.

Claro es que resulta un ejemplo muy práctico para poder conocer la naturaleza de una reforma, pero de cara a ello también hay que tomar en cuenta la cantidad de veces que ha sido modificado un artículo, entonces nos tenemos que replantear una idea que constantemente se ha discutido: ¿habrá necesidad de una nueva Constitución para México?, la respuesta podrá presentar una doble postura, por un lado hay quienes defienden fervientemente la posibilidad de un nuevo y

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, "Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2001 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en González Oropeza, Manuel y Ferrer MacGregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, p. 434.

renovado orden, mientras que hay otros que estiman la necesidad de dar aplicación al actual únicamente.³⁵

El debate es muy interesante y habrá que estar pendiente del rumbo que se vaya generando poco a poco, ya que si se plantea una nueva Constitución, el constituyente será una parte primordial para su elaboración ya que será quien de alguna forma influya en la dirección a perseguir.

En nuestra investigación haremos pronunciamiento sobre una de las reformas al artículo 134 de la Carta Magna, en virtud de establecer la necesidad e importancia que tuvo dicha modificación pero de cara a ello también es nuestra inquietud señalar algunas críticas reflexivas que nos ha despertado dicho cambio debido a que alcanzamos a apreciar un aspecto que nos parece pendiente y que ahora lo señalaremos debido a que consideramos que representa un vacío legal que debe ser colmado a través de una propuesta.

³⁵ Fix-Fierro, Héctor, "Reformas Constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario", en Serna de la Garza, José María, *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015, p. 382.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

SUMARIO. 1. Consideraciones Generales del Sistema Electoral. 2. Sistema Electoral de México. 3. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral. 4. La representatividad mexicana en el ámbito legislativo. 5. Principios rectores del Sistema Electoral Mexicano. 6. Sistema electoral mixto. Algunas consideraciones sobre el Estado de Michoacán. 7. Análisis de las figuras jurídicas del Sistema Electoral Mexicano

1. Consideraciones Generales del Sistema Electoral

El tema de la representatividad como cristalización de la voluntad social, nos muestra la forma en que la soberanía cobra presencia. Hay que recordar que el artículo 39 constitucional sostiene el ideal de la soberanía y su relación con el pueblo pues es donde debe residir en todo momento, de tal suerte que es justamente el pueblo el que en todo momento tiene el inalienable derecho de emprender modificaciones a la forma de su gobierno; así, en consonancia a lo anterior, encontramos que el artículo 41 constitucional advierte que dicha soberanía la ejerce el pueblo por conductor de los Poderes de la Unión.

Es así que al despertar las ideas básicas de la soberanía, intrínsecamente hayamos algunos lineamientos obre la representatividad en México, esto es así debido a que la voluntad del pueblo encuentra su vínculo con el grupo de personas que legítimamente las deben de representar.

Así las cosas, tenemos que un sistema electoral básicamente engloba la idea de ser el conjunto de medios por virtud de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o bien de representación política; a la par de

ello se puede manifestar también que se trata de una estructura intermedia del proceso por la que una sociedad democrática elige a quienes considere adecuados para que sean sus gobernantes.³⁶ Indiscutiblemente podemos ver que con base a esta definición que nos comparte Leonardo Valdés, encontramos ramificaciones que atestiguan el afán de consolidar el tema de la representatividad que debe tener un pueblo.

Sumado a lo anterior, hay que recordar un elemento fundamental de los sistemas electorales y es que justamente su estudio se concentra en los principios que sustentan el modelo de integración de la representación política ya sea mayoritario o bien proporcional y en los mecanismos utilizados para colmar cada uno de dichos principios.³⁷ Que precisamente, esta división la especificaremos más adelante cuando hacemos referencia al sistema electoral que se ha formado en nuestro país.

Ahora bien, dentro de las interrogantes que se pueden generar en este momento recaen principalmente en determinar a qué se debe el plantear el tema de los sistemas electorales. Pues bien, primeramente debemos decir que los sistemas electorales convierten los votos emitidos en una elección general en escaños ganados por partidos y candidatos.³⁸ Sin embargo, creemos que es indispensable tomar en cuenta las características de cada país sobre el cual se inscriba la presencia de la figura del sistema electoral.

Por otra parte, habremos de señalar que el sistema electoral comprende las normas jurídicas, que integran, regulan y determinan las formas en que el electorado al manifestar su voluntad se traduce en la elección de los órganos de gobierno directos o indirectos. Así, los sistemas electorales contienen el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y

³⁶ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 13.

³⁷ López Flores, María del Lourdes, "Sistema electoral y partidos políticos", en *Ciencia Política: perspectiva multidisciplinaria*, Méxio, Tirant lo Blanch, 2015, p. 83.

³⁸ IDEA, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, TEPJF, IDEA, IFE, 2006, p. 5.

según el cual esos votos se convierten en escaños mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.³⁹ Los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios; el principio de la elección mayoritaria y el principio de la representación proporcional.⁴⁰

2. Sistema Electoral de México

Una vez que hemos puesto en firme el tema de la representatividad en la sociedad, y de manera muy específica lo que ocurren en México, ahora daremos paso a esbozar algunas líneas de lo que ocurre en el sistema electoral mexicano, no sin antes decir que la forma de organización política que tiene nuestro país, y conforme al artículo 40 constitucional, se trata de una república representativa, democrática, laica y federal que se encuentra conformada por Estados y la Ciudad de México, lo cuales se encuentran dotados de ser libres y soberanos en todo lo que se refiere a su régimen interior, de manera que se encuentran unidos en una federación establecida conforme a los principios que se consagran en la propia constitución como documento base de la organización de un país.

En este orden de ideas, tradicionalmente hemos hablado de la presencia de poderes en nuestro país, mismos que conforme los lineamientos del artículo 49 constitucional encontramos que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales cuentan con actividades particulares.

No obstante lo anterior, es menester, para una mejor comprensión determinar los tipos de sistemas electorales, para ello pueden clasificarse de acuerdo a dos principios: *elección mayoritaria y representación proporcional*.

³⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española – Vigésima Segunda Edición*. Escaño. (Del lat. *Scamnum*) 1. m. Banco con respaldo en el que pueden sentarse tres o más personas. 2. m. Puesto, asiento de los parlamentarios en las Cámaras.

⁴⁰ Instituto Electoral Del Estado De México, *Programa General del Servicio Electoral Profesional*, 2004, Vol. 2, Módulos 5, 6, 7 y 8, Toluca, México, IEEM, 2004, p. 12.

3. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral

Antes de adentrarnos un poco más al tema del sistema electoral que distingue a México, es importante señalar algunas consideraciones sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos; como es sabido, las personas contamos con el reconocimiento de varios derechos humanos consagrados a lo largo del contenido que se deposita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero de igual forma con los numerosos tratados internacionales que tiene en cuenta nuestro país; no obstante ello, el camino presenta dos aspectos, por un lado, reiteramos los derechos humanos pero por otro lado contamos con una serie de obligaciones que nos constriñen por el hecho de evitar perpetrar otros derechos del resto de la sociedad.

Una vez cumplidas las condiciones para adquirir la calidad de ciudadano, la misma Constitución Federal de la República, consagra a favor del ciudadano un conjunto de prerrogativas, pero también de obligaciones de índole político-electoral. Sin embargo, es conveniente aclarar que en las normas reglamentarias puede existir una regulación especial para el ejercicio de ciertos derechos u obligaciones electorales, que cumplimentan con la prescripción constitucional.

Para ello, en primer término delimitaremos los derechos político-electorales del ciudadano, consignados en la Carta Fundamental, los cuales fundamentalmente se traducen en los siguientes:

- 1) Votar en las elecciones populares;
- 2) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular;
- 3) Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión;
- 4) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- 5) Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones;
- 6) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición y primordialmente en materia política;

- 7) Derecho a la respuesta a las peticiones;
- 8) Libertad de expresión de las ideas;
- 9) Libertad de reunión;
- 10) Derecho a presentar denuncias por responsabilidad oficial;
- 11) Derecho a no ser discriminado laboralmente por su ideología o preferencia político-partidista; y,
- 12) El inalienable derecho del alterar o modificar la forma de su gobierno.

Tocante a las obligaciones de los ciudadanos, también se haya descrita en la Constitución General de la República, esto es congruente, ya que la norma por un lado consagra derecho y por la otra establece obligaciones que deben ser acatadas por sus destinatarios, *so pena* de las consecuencias jurídicas que se hará acreedor por el incumplimiento.

En este sentido, las obligaciones político-electorales de los ciudadanos, se refiere intrínsecamente a aquellos deberes que debe cumplir el ciudadano en los asuntos públicos y democráticos de la Nación, los cuales se encuentran regulados en los numerales 5 y 36 de la Constitución, bajo el orden siguiente:

- 1) La obligación de cumplir con el servicio público de las armas;
- 2) La obligación de desempeñar las funciones de jurado;
- 3) La obligación de desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida;
- 4) La obligación de desempeñar las funciones electorales de forma gratuita, salvo aquellas que se realicen profesionalmente, los cuales serán retribuidos;
- 5) La obligación de desempeñar funciones censales de forma gratuita, salvo aquellas que se realicen profesionalmente, las cuales serán retribuidas;
- 6) La obligación de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista;

- 7) La obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos;
- 8) La obligación de alistarse en la Guardia Nacional;
- 9) La obligación de votar en las elecciones populares; y,
- 10) La obligación de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.

En suma, podemos advertir que si bien, el texto fundamental mandata el reconocimiento de las libertades fundamentales, también manifiesta una serie de señalamientos que se ubican como obligaciones, lo cual ha motivado a que el ciudadano también conozca esa parte para que sepa la forma en la que debe conducirse y cuál sería la consecuencia en dado caso de que incumpliera con algún mandato o trastocara algún derecho de otro sujeto.

Con el objetivo de perseguir esa armonía que debe emanar de la Carta Magna, adicionalmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 7 lo siguiente:

CAPÍTULO I

De los Derechos y Obligaciones Artículo 7.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.
3. Es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.
4. Es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de

la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Finalmente, es menester establecer que derivado de las reformas a la Constitución Federal de la República, se han reconocido a los pueblos indígenas ciertos derechos político-electorales lo cual es un paso significativo cuando se aduce que México es un país democrático.

- A. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus funciones propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la Soberanía de los Estados (artículo 2, Apartado A, fracción III, CPEUM); y,
- B. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (artículo 2, Apartado A, VII, CPEUM, que dentro del encabezado de este apartado la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía).

4. La representatividad mexicana en el ámbito legislativo

Siguiendo las notas de la división tradicional de los poderes, encontramos que el poder legislativo; en el ámbito federal tenemos que, conforme al artículo 50 constitucional, se deposita en un Congreso general que para su funcionamiento se compone de un sistema bicameral, es decir, se cuenta con una Cámara de Diputados y otra que corresponde a la Cámara de Senadores, los cuales representan los intereses de la sociedad y son quienes cuentan con la oportunidad de, entre otras funciones, articular la optimización por conducto de las reformas a las que hemos aludido en el capítulo anterior. Por lo que sigue, en cuanto a su elección e instalación encontramos que por ejemplo la Cámara de diputados se

compondrá de representantes de la Nación y durarán en su encomienda tres años; ahora bien, un aspecto que debemos manifestar con toda claridad es que a nivel federal podremos observar la totalidad de 500 diputados que integran a la Cámara, de los cuales 300 de ellos serán diputados electos conforme al principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por otra parte también encontramos 200 diputados electos conforme el principio de representación proporcional, conforme al Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por otra parte, en cuanto a la Cámara de Senadores, que en el cargo durarán seis años, presenta un aspecto similar a la anterior cámara ya que se habla de que se integra por un total de 128 miembros, de los cuales dos serán elegidos conforme el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. No obstante, el artículo 56 constitucional manifiesta que para efectos aducidos, los partidos políticos son quienes deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. Así, la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Mientras que los 32 senadores que restan serán elegidos conforme al principio de representación proporcional, siguiendo los lineamientos del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En esta sintonía de argumentos, debemos precisar ciertas consideraciones que engloban las características de ambos esquemas de representatividad, mismos que a continuación daremos vista.

4.1. Mayoría Absoluta y Relativa (Simple)

La representatividad en México ha tenido una doble dimensión conforme a los postulados previamente señalados, y aunque se hable de una representación por mayoría y conforme a los lineamientos de lo plurinominal, no deja de causar un cierto efecto sobre cuestionar si realmente se está logrando el objetivo del poder legislativo por cuanto se refiere a la representación de la sociedad. Así, en un primer

momento, cuando se habla del principio de mayoría, nos debemos remontar a los antecedentes, que conforme a Leonardo Valdés, es también conocido dicho sistema como el *First past the post system*,⁴¹ que básicamente es el que se retoma en los países de habla inglesa y cuya aplicación se destina en las regiones en que se divide un país para elegir solo a un representante popular conforme a la mayoría. Es decir el candidato que obtiene el mayor número de votos es el que se considera como ganador y que en consecuencia será el que ocupe el lugar de representatividad de un sector de la sociedad.

Ahora bien, a pesar de comprender el significado y alcance del principio en cita, hay algunos autores que consideran inquietante puntualizar determinadas posturas en virtud de percibir problemáticas.

Por ejemplo se plantea que conforme a este sistema mayoritario se podría favorecer al partido con una sobrerrepresentación en el recinto legislativo lo cual impactaría primordialmente en otros sectores que bien se distinguen por ser minoría.⁴² Nosotros estimamos que en efecto hay que procurar que el partido con mayor número de representantes afines en sus ideales no llegue a repercutir en alguna toma de decisión, ya que esto puede traer como consecuencia que se beneficie a determinados intereses e incluso con cierto tinte partidista, pero precisamente por ello es que se ha incluido en nuestro ordenamiento la figura que posteriormente analizaremos con el propósito de marcar de alguna manera el contrapeso.

Finalmente hemos de sostener que el principio de mayoría establece también una serie de ventajas que se reducen en que se trata de cargo unipersonal pero configurado por tener y contar con un respaldo mayoritario del electorado y esto desprende la fuerza política para ejercer sus funciones durante su mandato.⁴³

⁴¹ Valdés, Leonardo, *op. cit.*, nota 36, p. 16.

⁴² Rendón Corona, Armando, "Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados", en *POLIS*, México, UAM, 1997, p. 65.

⁴³ López Flores, María de Lourdes, *op. cit.*, nota 37, p. 92.

4.2.Representación Proporcional (RP)

La diversidad configurada en la sociedad que distingue a cualquier país, es el claro referente de la pluriculturalidad que conforma a una Nación; esta diversidad nos conduce a hacer algunos planteamientos que inciden en el tema de la participación ciudadana, pues el hecho de contar con una diversidad en el entorno no quiere decir que algunos grupos no deben estar o no alcanzan a estar representados, pues ello constituiría una violación flagrante a las libertades de las personas que recae indiscutiblemente en la discriminación.

En aras de constituir un país caracterizado por elevar en todo momento el tema de la democracia, es que vemos la imperiosa necesidad de tomar en cuenta y en serio a todos los sujetos que conforman esta Nación, pues se trata nada más y nada menos de un conjunto de personas, de seres humanos que por el simple hecho de su presencia deben sentirse escuchados y desde luego representados para la toma de decisiones.

Este tema reviste un tinte sensible en virtud de considerar que en muchas ocasiones las minorías no han tenido el peso correspondiente e idóneo para hacer valer sus intenciones, lo cual entorpece cualquier curso que tenga que ver con el espíritu democrático.

Así las cosas, hay que recordar que conforme a las ideas de Ortega y Gasset en su libro la “Rebelión de las Masas”,⁴⁴ hablaba sobre la composición de una sociedad, entendiéndola como la unidad dinámica compuesta por minorías y por masas. Justamente en esta parte es en donde apreciamos la figura de la representatividad de las minorías en diversos espacios, uno de ellos en el recinto legislativo por ser el lugar donde se causan las primeras intervenciones para fortalecer el desarrollo de la sociedad.

En este orden de ideas, evitar la hegemonía que pudiera presentarse por parte de cualquier partido político, ha sido la convicción por la cual surge la figura

⁴⁴ Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, México, TM, 2010, p. 30.

de la representación proporcional, pues como lo refiere el término, la proporcionalidad busca un reparto equitativo. Aunado a ello, nuestra Carta Magna señala que en el caso de la elección de los 200 diputados conforme al principio de representación proporcional, se deberá sujetar a las siguientes disposiciones:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos

políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Como se puede observar, claramente se tiene la idea de formar una especie de contrapeso ante los grupos mayoritarios, ya que eventualmente podría recaer la mayoría en una votación que marque algún beneficio para ciertos sectores. A la par de ello, Sartori manifiesta que con el fin de transformar los votos de los escaños es que se ha establecido dicha figura que de alguna forma representaría un esquema proporcional,⁴⁵ lo cual consideramos importante distinguirlo debido a que en la discusión, aprobación y en su caso modificación de cuerpos normativos, mucho tiene que ver el que estén en juego varios derechos humanos, y a veces por un conocimiento vago o apreciaciones erróneas se ha llegado a ultrajarlos, conducta que resulta reprochable.

Así, al momento de darnos cuenta de las constantes luchas por parte de las fuerzas sociales es que nos damos cuenta que la representación proporcional pugna por la presencia de diversos cuerpos que están presentes en la sociedad.

5. Principios rectores del Sistema Electoral Mexicano

Con anterioridad hicimos referencia a los principios y el enfoque reflexivo por el cual se parte, no obstante, José de Jesús Covarrubias dispone que el principio es la base, el fundamento o bien el origen del ser, de un ente o bien, la base y fundamento de los valores políticos, democráticos, electorales, jurisdiccionales y judiciales.⁴⁶

Así, en la materia electoral encontramos que en la fracción V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone, entre otras

⁴⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 20.

⁴⁶ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "Principios rectores electorales e institutos políticos", en *SUFRAGIO. Revista especializada en Derecho Electoral*. Junio-Noviembre, año 1, 3aa época, México, TEEJ, p. 69.

cosas, la responsabilidad inherente y esencial del Instituto Nacional Electoral en la organización en las elecciones federales, con independencia en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, en el ejercicio de esta función estatal **la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad** serán principios rectores. A continuación haremos referencia a cada uno de ellos con los siguientes trazos.

a) Certeza

En cuanto a la certeza podemos afirmar que se trata de la facultad que cada ciudadano tiene al prever cuáles serán las consecuencias jurídicas de sus propias acciones así como de cuáles serán las decisiones de los órganos de aplicación en el caso en que su comportamiento deba ser juzgado conforme al derecho,⁴⁷ es decir que se trata de un conocimiento seguro y claro que tiene el sujeto respecto a las conductas que realiza.

b) Legalidad

Por lo que respecta a la legalidad, resulta necesario retomar los postulados que expusieron Hamilton, Madison y Jay en El Federalista al señalar que de primera instancia el principio de legalidad limita la acción de las autoridades en un gobierno constitucional y, a la par de ello debe servir como cimiento a toda la estructura del Estado,⁴⁸ lo cual nos parece completamente acertado en virtud de que lo que debe buscarse en todo momento es que no exceda la autoridad en sus atribuciones pues pondrá en tela de juicio su actuar y será considerado como una arbitrariedad.

c) Independencia

En tanto que por independencia bien podemos entenderla como el no encontrarse sujeto a determinados aspectos que impidan la neutralidad, pero además de ello Mario Melgar señala que la independencia jurisdiccional se reduce a que los jueces no se encuentran sometidos a ninguna instancia jerárquica o de cualquier índole ya

⁴⁷ Comanducci, Paolo, *Razonamiento jurídico*, México, Fontamara, 1999, p. 98.

⁴⁸ Hamilton, Alexander, *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 22.

que la esencia del ejercicio de su función es meramente la libertad para actuar, sin tomar en cuenta otro elemento que no sea lo legal.⁴⁹

d) Imparcialidad

De continuidad con los principios, uno muy importante es el que se refiere a la imparcialidad ya que de manera muy puntual, la imparcialidad en el rubro electoral significa que todas las autoridades electorales en el desarrollo de sus actividades deben reconocer y velar por el interés de la sociedad así como por los valores fundamentales de la democracia supeditando a estos cualquier interés personal o preferencia política,⁵⁰ aspecto que nos parece sumamente detallado en virtud de que engloba a la democracia y la ubica como elemento base para que la sociedad realmente pueda sentirse plena.

e) Objetividad

Finalmente en cuanto a la objetividad, Flavio Galván asevera que se trata de un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institución.⁵¹

Asimismo, a fin de garantizar el imperio de los principios de **constitucionalidad y legalidad** de los actos y resoluciones en materia electoral, se establece un sistema de medios de impugnación, el que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99, de la Constitución General de la República.

⁴⁹ Melgar, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2000, p. 29.

⁵⁰ TEPJF, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003, p. 15.

⁵¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, Porrúa, 2006, p. 93.

6. Sistema electoral mixto. Algunas consideraciones sobre el Estado de Michoacán

El 4 de mayo de 1995, se publica en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto número 164 de la LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán, con el cual se da origen al Código Electoral del Estado de Michoacán, que abroga a la Ley Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, del 10 de enero de 1983, en este ordenamiento al organismo depositario de la responsabilidad estatal de organizar las elecciones se le dio el nombre de Instituto Electoral de Michoacán (IEM).

- En el Estado de Michoacán contamos con un sistema electoral mixto, ya que el Poder Legislativo está integrado por 24 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 16 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista de candidatos votadas en una circunscripción plurinominal.⁵²
- El Poder Ejecutivo representado por el Gobernador, se elige por mayoría relativa y voto popular y directo en toda la entidad.⁵³
- Los municipios que constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, se gobiernan por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea, llamado Presidente Municipal, por síndicos y regidores, electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, predominando la mayoría, popularmente y por elección directa.⁵⁴

⁵² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, artículo 20.

⁵³ Artículo 48, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

⁵⁴ Arts. 111, 112 y 114, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

7. Análisis de las figuras jurídicas del Sistema Electoral Mexicano

Las partes que integran a un cuerpo resultan ser esenciales en razón de las funciones que desprenden; en el ámbito del derecho ocurre de forma simétrica el comportamiento de diversos órganos que dan funcionamiento a las ramas que lo conforman.

En este apartado referiremos algunas consideraciones sobre algunas figuras que influyen en la actividad electoral que tiene nuestro país, los cuales reflejan en gran medida la percepción que tiene la sociedad respecto a la vida democrática que se ha generado en el devenir histórico.

7.1. Instituto Nacional Electoral. Su transición

Anteriormente hablábamos ya de las reformas que se establecen a determinados artículos constitucionales y demás leyes que emanan de la propia Constitución, lo cierto es que la actividad que reforma a dichos numerales se hace con la idea de que bajo dicho acto se genere la armonía que debe prevalecer en el ordenamiento y en consecuencia en la sociedad, pues es justamente esa parte en donde desemboca.

Sin embargo, las modificaciones de las que nos podemos dar cuenta, no han sido únicamente al ordenamiento jurídico, sino que han tocado otras áreas que denotan protagonismo, por ejemplo el caso de instituciones que habían estado funcionando bajo cierta denominación pero que con el paso de los años han cambiado; esto se debe a que parte de la armonización de la que hemos hecho énfasis sobreviene derivado de una exigencia natural, es decir, las instituciones que se encuentran en nuestro país, así como en otros, cumplen con determinados aspectos y funciones, labor que se debe destacar, pero frente a ello, con el paso del tiempo se van presentando más necesidades, más inquietudes, novedades, reclamaciones, en fin, un cúmulo de demandas que deben ser atendidas por parte de quienes cuentan con la potestad de implementar una solución, de tal manera que surgen intercambios de idea que precisamente el legislador abona y que concluye

en la formulación de un planteamiento novedoso que podrá dar respuesta a dichas pretensiones.

Bajo esta tesitura, en nuestro país se ha estado viviendo desde hace algunos años, algunas modificaciones tanto al ordenamiento jurídico como a ciertas instituciones, y que por cierto se han estado denominando conforme al rubro en el que se pretende incidir; de manera que estas modificaciones responden a una transición gestada en búsqueda del bien común de la sociedad.

En materia electoral ocurrió un planteamiento semejante, pero, a propósito de las reformas en materia electoral, Lorenzo Córdova sostiene que el proceso de cambio político electoral en México viene desde 1977 y se ha distinguido por ser un proceso de carácter continuo y paulatino pues ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o bien que constituyera un momento fundacional particular, de tal suerte que la transición en la democracia de México sólo puede ser entendida como un proceso gradual.⁵⁵

En este sentido, justamente el objetivo de la transición planteada en 2014 fue con el propósito de robustecer el contexto democrático que alude nuestro país, de manera que ante la diversidad política que se presentó, fue necesario el rediseño en normas e instituciones electorales.

El 10 de febrero de 2014 el Diario Oficial de la Federación exhibió una reforma que en términos claros manifestó la creación del Instituto Nacional Electoral, el cual vino a sustituir al Instituto Federal Electoral. Hay que decir también que la evolución tuvo como base el homologar los estándares que organizan los procesos electorales tanto a nivel federal como a nivel local.

César Astudillo manifiesta que el ciclo de vida del Instituto Federal Electoral evidenció que uno de los cambios más emblemáticos es el que lo llevó a transitar

⁵⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel *et al.*, *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008, p. 654.

de un inicial arbitro técnico, caracterizado por ser neutral, discreto y eficaz, a erigirlo en un actor político fundamental y protagónico del juego democrático.⁵⁶

Ahora bien, de vuelta a la reforma en comento, debemos decir que el artículo 40 en su fracción V, apartado A, dispone que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios y su ejercicio tendrá íntima relación con principios como la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y la objetividad. Así pues, se trata de la autoridad en la materia y dentro de su estructura contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Es indispensable también mencionar que el INE velará por la organización de los procesos electorales federales pero a la par de ello pondrá en marcha una coordinación con las entidades federativas pues lo que siempre se ha pretendido es que a partir de determinados ejercicio se estimule a una mayor participación de la ciudadanía y poner en marcha el resto de los derechos político electorales, con el propósito de volver a contar con credibilidad y confianza.

7.1.1. Estructura e Integración del Instituto Nacional Electoral

El órgano superior que dirige la dirección y el rumbo del Instituto Nacional Electoral es el Consejo General, mismo que se encuentra conformado por 1 Consejero Presidente y 10 Consejeros Electorales, pero a la par de ello podrán concurrir con vox pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Por otra parte también encontramos a los órganos técnico-ejecutivos cuya función primordial será el instrumental las políticas y programas generales del Instituto así como cumplir con los acuerdos y resoluciones que hayan sido aprobados en su caso por parte del Consejo General.

⁵⁶ Astudillo, César, "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Núm 6, julio-diciembre, México, UNAM, 2014, p. 18.

Los órganos de vigilancia también forman parte de la estructura verificada en el INE, los cuales son órganos colegiados encargados de supervisar los trabajos que se refieren a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral

Finalmente hemos de decir que la duración en el cargo por parte de los consejeros electorales así como el consejero presidente será de nueve años, y una particularidad es que no podrán contar con la posibilidad de reelección; aunado a ello, la Carta Magna⁵⁷ sustenta que los consejeros no pueden contar con otro empleo, cargo o comisión, exceptuando a los que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

7.1.2. Competencia del Instituto Nacional Electoral

Dadas las atribuciones que reviste el INE, es menester remitirnos a lo expuesto en el Apartado B, de la fracción V, del artículo 41 constitucional, el cual señala a la letra lo siguiente:

Apartado B.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

⁵⁷ Apartado A, fracción V, artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el Instituto Nacional Electoral

delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Como se puede observar, la generalidad de las atribuciones que tiene el INE tienen que ver con situaciones que se manifiestan tanto en el ámbito federal como en lo local, ello debido a que al respecto el ejercicio democrático que se realiza periódicamente guarda aspectos que son afines en ambos parámetros; sumado a ello, en el apartado C se especifica una situación que también le compete al INE y se trata de la siguiente:

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Resulta evidente que en esta parte del numeral en cita se advierte la intervención del INE en determinados asuntos siempre y cuando encuadre en los supuestos indicados y con una mayoría de votos.

7.1.3. Sobre las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral

De manera general, podemos citar que el INE cuenta con otras atribuciones aparte de las expuestas en la Carta Magna, esto es así debido a que se ha considerado

como el ente idóneo que bien puede marcar una mejor apreciación sobre determinados temas, tales como lo son la facultad de atracción y la facultad de delegación. Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ha señalado lo siguiente:

CAPÍTULO I

De la Facultad de Atracción

Artículo 120.

1. La asunción y la atracción se resolverán en términos del presente Capítulo.
2. Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.
3. Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.
4. En el caso en que el Consejo General del Instituto ejerza de forma directa las facultades a que se refiere el Artículo 41, Base V, inciso a) del Apartado B de la Constitución, éstas se ejercerán y desarrollarán conforme a las normas, procedimientos y órganos previstos en esta Ley para el Instituto.

Artículo 124.

1. En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.
2. La petición deberá contener los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.
3. Se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en

la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

4. Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

5. Las resoluciones correspondientes a esta función las emitirá el Consejo General con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del Organismo Público Local. Estas decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral.

Por otra parte, en cuanto a la facultad de delegación se ha estimado lo siguiente:

CAPÍTULO II

De la Facultad de Delegación

Artículo 125.

1. La delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales que señala el inciso b) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá carácter excepcional. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

2. Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local electoral, para cumplir con eficiencia la función.

3. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

4. La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un Organismo Público Local determinado. Los Organismos Públicos

Locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

En efecto, la idea bajo la cual se desprende la transición verificada en la Institución en comento, nos pone sobre la mesa la convicción de reforzar la participación ciudadana y de dotar de garantía a varias situaciones que se pudieran presentar, pero aparte de ello, debemos señalar que estas atribuciones especiales marcan una ruta emblemática ya que se da a conocer el potencial con que debe contar el INE para dar respuesta a todos los comportamientos que en el plano social se presenten.

7.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Dentro de la división de poderes encontramos al poder judicial, y del cual el artículo 94 de la Carta Magna sostiene que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositará en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, de tal manera que es esta parte en la que vemos la presencia de quien se encargará de dirimir las controversias en materia electoral.

Es importante destacar que la actividad que realiza el Tribunal Electoral debe ajustarse a una serie de principios que brinden seguridad en las personas, tales principios son los siguientes: de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad,⁵⁸ ya que son elementos primordiales de quien se encarga de la procuración de uno de los máximos fines, es decir la justicia.

⁵⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores 2003*.

7.2.1. Estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El artículo 99 constitucional contempla los lineamientos bajo los cuales se establece la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se conforma por una Sala Superior y las salas regionales. En este orden de ideas, la Sala Superior se compone por siete Magistrados Electorales y el Presidente del Tribunal será elegido por la propia Sala Superior de entre sus miembros. El lapso para ejercer el cargo comprende cuatro años. Por otra parte, en cuanto a las Salas regionales encontramos que se integran por tres magistrados electorales y su sede será en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide nuestro país; así tenemos que se encuentran en Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca.

7.2.2. Su competencia

De continuidad con el artículo 99 constitucional, dentro de las atribuciones en las que tiene competencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encontramos las siguientes:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;
- IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y
- X. Las demás que señale la ley.

Frente a estas atribuciones hay que manifestar también que el Tribunal Electoral se encuentra facultado para hacer uso de los medios de apremio que estime necesarios con el propósito de hacer cumplir las sentencias y resoluciones que dicte, lo cual es digno de destacar debido a que sus resoluciones tienen un carácter coercitivo. Asimismo también debemos señalar que quien se encargará de vigilar la administración y correcto funcionamiento del Tribunal Electoral será una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal.

CAPÍTULO III

DE LA LÍNEA EVOLUTIVA DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SUMARIO. 1. El Congreso Constituyente. 2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano de 1917. ¿Hacia una mutación constitucional? 3. Discusión sobre el impacto derivado de la reforma al artículo 134 en fecha 13 de noviembre de 2007. Introducción a la causa

1. El Congreso Constituyente

Al hacer una revisión al constitucionalismo mexicano, nos podremos dar cuenta de la variedad de ordenamientos que dieron causa a la organización de nuestro país; no obstante, un detalle singular pero de gran interés resulta el conocer los elementos que motivaron a la creación de cada uno de ellos. Este aspecto nos pone de manifiesto que conforme al contexto en el que nos encontramos es que se despliega la necesidad evolutiva del orden jurídico, el cual consideramos que es natural debido a que, como ya hemos citado en líneas anteriores, las reformas deben responder a las necesidades contemporáneas.

Bajo este esquema a nosotros nos parece fascinante el recordar y tener presentes ciertos pronunciamientos que fueron vertidos en las reuniones en donde se comenzaba a edificar la creación del ordenamiento jurídico, ya que las exposiciones de motivos nos refleja el sentir del legislador, lo cual es un aspecto sumamente valioso en virtud de que a través de este ejercicio nos podemos dar cuenta del real interés de quienes en sus manos tienen la oportunidad de marcar un nuevo rumbo para la mejoría de diversos aspectos de un país que tanto anhela la procuración de sus libertades.

Haciendo una revisión histórica, podemos advertir que el órgano electo para emprender una redacción nueva de la Constitución para nuestro país, se delegó al Congreso Constituyente de México el cual desempeñó sus funciones del 1º de

diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917. Sin duda fue un lapso breve pero con un contenido emblemático ya que fue un periodo en donde se formularon nuevos planteamientos para reformar el documento anterior que rigió la vida de México, es decir la Constitución de 1857, además de ello se enmarcan las discusiones que desembocaron en una de las aportaciones más interesantes del constitucionalismo mexicano y que hasta hoy en día aún conserva su vigencia, es decir hablamos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que si bien, hay que decir ha tenido varias modificaciones a su interior, muchas de ellas han sido producto de la respuesta ante las eventualidades de la sociedad.

No obstante, para poder entender en mejor medida qué es un poder constituyente, debemos retomar ciertos parámetros que Carl Schmitt, de manera oportuna señaló, pues aseveró que se trata de la voluntad política cuya fuerza es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la experiencia de la unidad política como un todo;⁵⁹ lo cual nos parece atinado ya que se trata de la capacidad humana que proyecta el deseo por lograr determinados cometidos que bien encuadran por ejemplo en el rumbo político y de organización de un determinado país, como lo es el nuestro.

Resulta esperable que cuando la sociedad se organiza, lucha por mantener un orden, de tal suerte que resulta inherente a toda comunidad de hombres darse organización que asegure sus intereses. Esa capacidad de autoorganizarse, de darse el ser, esa energía y voluntad eficiente que configura o da forma a un ente colectivo de carácter político, es el Poder Constituyente.⁶⁰

Retornando a las ideas primigenias del Constituyente de México de 1917, hay que destacar que el 15 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza remite la convocatoria a elecciones de diputados;⁶¹ posterior a ello comenzaron a presentarse los presuntos diputados electos al Congreso Constituyente para que el

⁵⁹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Nacional, 1961, p. 86.

⁶⁰ Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*, México, UNAM, 2002, p. 65.

⁶¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977, p. 34.

21 de noviembre de 1916 se reunieran en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes y posteriormente en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Santiago de Querétaro.

Una referencia que nos parece interesante es que las posiciones ideológicas no fueron ajenas de este momento histórico, ya que conforme a lo que señala José Gómez,⁶² las posturas ideológicas que se fraguaron en el Congreso se distinguían a los moderados y a los jacobinos radicales. Esta parte nos inquieta debido a que es esperable que cada persona responda a sus impulsos y convicciones políticas, pero de cara a un proceso de transición, es interesante cómo se va dando el actuar de los sujetos al momento de emitir su posicionamiento para formular el contenido del nuevo ordenamiento jurídico, aspecto que desde luego se evidenció en este momento emblemático. En este orden de ideas, el 1º de diciembre de 1916, Luis Manuel Rojas quien fungía como presidente de la mesa directiva sentenció la apertura del único periodo de sesiones.

Acto continuo de dicha declaratoria, Venustiano Carranza hizo un pronunciamiento con un contenido prolongado pero indiscutiblemente nutrido en el que retomaba las ideas centrales de la Constitución de 1857; a nosotros nos parece importante esta intervención debido a que pone de manifiesto el porqué de la misma, así como la importancia que deriva al señalar que se trata de un documento que fue bandera de un pueblo que presencio diversas batallas.

Incluso la última parte de su intervención nos parece determinante por la forma en la que exhorta a los demás integrantes a la articulación de la obra. Justamente esa parte es uno de los motivos que nos hace sentir honor por el énfasis con el que se pronunció una idea firme, una convicción. A nuestra consideración, ese debería de ser el sentir tan enérgico que siempre debe estar presente en las intervenciones de quienes tienen la valiosa oportunidad de ponerse de pie ante una de las máximas tribunas como lo es la del recinto legislativo para alzar la voz del

⁶² Gómez Huerta Suárez, José, "El Congreso Constituyente de 1916.1917 y las ideas sociales de Venustiano Carranza", en *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, UNAM, 2016, p. 16.

pueblo y que esta genere ecos en otros espacios en donde también debe prevalecer la finalidad por la que se está trabajando.

2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ¿Hacia una mutación constitucional?

La idea de Congreso Constituyente que laboró entre 1916 y 1917 fue muy clara, y aunque hasta ahora hemos sido enfáticos en señalar que los cuerpos normativos van modificándose en atención a los requerimientos de la sociedad, llega a producir inquietud el hecho de constatar el número de reformas que se han realizado a la Carta Magna.

Jorge Carpizo sostenía que si la Constitución es un ser deber-ser, si constituye un duelo dialéctico y si la vida social se encuentra en constante movimiento, entonces es esperable que consecuentemente la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, para proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y para continuar el siempre inacabado proceso por el cual se pretende perfeccionar el sistema democrático pero sin descuidar las particularidades de su evolución política, lo cual nos impulsa a referir que las reformas y mutaciones que sufre la ley fundamental son su propia evolución, y en consecuencia configuran el desarrollo de la norma, son su historia y su presente.⁶³

Bajo esta consideración, el objetivo por el cual nos referimos a este tema es debido a que el artículo 134 constitucional representa el eje central de nuestro trabajo, pues es donde evidenciamos una problemática derivada de una modificación que desde luego cambio el camino pero que a nuestro juicio valoramos ciertos aspectos que nos parecen pendientes y que deben atenderse. Es así que cuando abrimos la interrogante de una mutación constitucional, la respuesta incurre en afirmarla debido a que si se revisa el número de reformas al texto que da vida a

⁶³ Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XLIV, Núm. 131, mayo-agosto, 2001, p. 544.

la Carta Magna, se refleja una notoria trascendencia en las modificaciones que se efectuaron.

Entonces, tenemos que el artículo 134 no es la excepción, pues ha sido reformado en distintas ocasiones, las cuales han propiciado a que actualmente se tenga una redacción con ciertas características diferentes de lo que fue la original composición; sería irresponsable de nuestra parte aseverar si se trata de un acto bueno o malo, ya que en este caso y dados los elementos con los que se cuenta, bien podemos decir más bien los alcances que genera cada nueva redacción, y desde luego si se llega a notar algún resabio, entonces sería muy productivo compartir alguna propuesta para colaborar en la mejora del objetivo de la modificación.

Con esta base, debemos decir que del artículo en el que se analiza su línea evolutiva, principalmente la que nos llama la atención es la que fue llevada a cabo en el año 2007, pero para llegar a ese momento, es menester el que se conozca el contenido previo para poder realizar de manera fiable el contraste y las afirmaciones, así como los señalamientos en donde se estimen debilidades del propio artículo. Por otra parte, hay que señalar que posterior al 2007 se renovó de nueva cuenta el artículo 134 constitucional, de forma que también compartiremos algunas ideas de ello.

a) Naturaleza del artículo 134 constitucional

La redacción original planteada en el Diario Oficial, en fecha lunes 5 de febrero de 1917 advierte que de conformidad con la reunión del Congreso Constituyente se ha tenido a bien a expedir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la Constitución de fecha 5 de febrero de 1857; este dato es necesario ponerlo como base ya que nos permite clarificar un aspecto que ha sido discutido constantemente sobre si se trata de una nueva Constitución o se trata de una reforma a la anterior, de manera que a través de este razonamiento tenemos claramente la respuesta.

El contenido que se expone a lo largo del cuerpo constitucional guarda cierta similitud con lo que hoy en día tenemos, pero sí ha habido notables modificaciones a gran parte de los artículos, lo cual era esperable por el poder reformador que caracteriza a nuestro país y también por el motivo de que la época en la que se generó nuestra Carta Magna, obviamente no es la misma que actualmente tenemos, así que es natural que vayan existiendo ajustes a dicha normatividad.

Para efectos de la presente parte, nos ubicaremos en el artículo 134 por ser objeto de nuestra investigación; aunque hemos de decir también que previo a que hubiera una reforma al artículo en cita, otros artículos ya habían sido modificados en su interior, lo cual desplegó un cambio notorio para otros temas. Así, tenemos que dicho artículo a la letra señalaba lo siguiente:

Art. 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Como se puede observar, la redacción del artículo 134 del texto original de la Constitución de 1917, se ubica dentro del título séptimo, mismo que contempla las prevenciones generales; este artículo manifiesta la idea sobre la forma a la que se deberán ajustar los contratos cuando tengan como propósito la ejecución de las obras públicas. Es importante decir que la redacción de dicho artículo imperó por mucho tiempo y que incluso es de los pocos numerales que ha presentado menor número de reformas.

b) Reforma con fecha 28 de diciembre de 1982

Más de seis décadas pasaron para que el artículo 134 constitucional experimentara su primera reforma, de la cual podemos decir que contiene una redacción más amplia y particulariza ciertas cuestiones. El artículo en cita dispone a la letra lo siguiente:

Artículo 134.-

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas

paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La redacción que contempló el artículo 134 constitucional a partir de 2007, muestra una idea más amplia sobre diversos aspectos; incluso, uno que nos ha interesado advertir por su peculiaridad, es cuando se refiere a las características y pretensiones respecto a los recursos económicos y la forma en la cual las administraciones públicas deberán ejecutar sus acciones, las cuales indiscutiblemente se deben apegar a determinados parámetros con el fin de evitar que se caiga en un uso exacerbado o desensibilizado de su interés primordial que ha sido manifestado.

A la par de ello se vuelve a insistir en la necesidad de las licitaciones públicas cuando se emprendan adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones en los bienes, pues se estima conveniente que sea a través de ese acto para que se aprecie un actuar transparente, pero claro, también se manifiesta que si en algún momento no se consideran a dichas licitaciones como idóneas, entonces se debe contar con una alternativa que incluya bases, procedimientos entre otras directrices a partir de las cuales se constata la imparcialidad y que ello conduzca a que se cuente con las condiciones que resulten más óptimas.

c) Reforma con fecha 13 de noviembre de 2007

El 13 de noviembre de 2007 se presentó en el Diario Oficial el decreto mediante el cual se reforman varios artículos constitucionales de los cuales destaca el artículo 134. El referido momento, sentó las bases de una reforma que por de más de adicionar elementos novedoso, causó una lluvia de inquietudes reflejadas en diferentes medios en virtud de la naturaleza que derivó tal momento.

En esta parte de la investigación, nos daremos a la tarea de manifestar algunas pretensiones sobre dicha modificación. No obstante, el referido artículo modificado en fecha 13 de noviembre de 2007 plantea la adición de los siguientes párrafos:

Artículo 134.-

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Así, se puede observar que la amplitud del artículo en cita manifiesta consideraciones sobre la imparcialidad que deben reflejar los servidores públicos respecto al manejo y destino del recurso público. También se delinean algunas consideraciones sobre la propaganda destinada a los fines informativos, educativos o bien de orientación social, únicamente. De esta manera se manifiesta que para

lograr el cometido de los párrafos adicionados, las leyes garantizarán el cumplimiento de lo mismo.

d) Reforma con fecha 07 de mayo de 2008

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 07 de mayo de 2007 se ha centrado en forma estricta del primer párrafo al quinto, para quedar como se dispone de la siguiente manera:

Artículo 134.-

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Esta redacción no dista de lo que actualmente tenemos de forma vigente, ya que al tenor de lo expuesto, se aprecia que se hace énfasis sobre los lineamientos bajo los cuales se debe administrar y conducir el manejo de los recursos económicos; esto es así debido a que parte fundamental de la estructura de un país se refleja en la capacidad económica que lo sustente, de tal suerte que no es de extrañarnos que se manifieste en reiterados momentos el afán por conducir a una práctica adecuada del recurso económico sobre la sociedad. No obstante, dentro de las particularidades bajo las cuales se debe encausar el actuar sobre el recurso

económico, tiene que ver el tema de la transparencia, lo cual nos permite distinguir algunos aspectos que se notan relevantes.

Nos parece pertinente hacer una pausa sobre el tema de la transparencia debido a que creemos que es correcto señalar ciertas bases sobre lo que se debe entender por la misma; en principio, señalaremos que el Plan Nacional de Desarrollo que comprende de 2001 a 2006⁶⁴ sostiene que el Ejecutivo Federal deberá actuar con transparencia en el ejercicio de sus facultades, de manera que los servidores públicos estarán sujetos a informar con puntualidad y amplitud sobre los programas que tienen como encomienda.

Además de que las decisiones gubernamentales deben caracterizarse por ser transparentes en todo momento, por lo que estarán abiertas a un escrutinio público, el cual constará de excepciones perfectamente definidas en relación a la seguridad de la Nación, la cual se sujetará a normas definidas y conocidas tanto por los servidores públicos como por la ciudadanía, lo cual nos parece importante debido a que debe prevalecer ante todo una relación bilateral que represente la suma de fuerzas para lograr un objetivo, que en este caso será la persecución de transparencia en el actuar de quienes integran la función administrativa del Estado pero también por parte de la sociedad quien debe asumir la responsabilidad del mismo.

e) Reforma con fecha 29 de enero de 2016

Ya en época más reciente a nuestro haber actual, en enero de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron varios artículos dentro de los cuales nuevamente figuró el artículo 134 constitucional, el cual en su más reciente redacción quedó de la siguiente forma:

Artículo 134.

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

⁶⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de mayo de 2001.

México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

...

...

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

Más que nada, la redacción que se da a partir del 2016 y que hasta hoy en día cobra vigencia, se reduce a la transición vivida en la denominación del Distrito Federal, pues actualmente nos hemos de referir más bien como la Ciudad de México. De igual forma, cuando se refiere a la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos económicos, se deberá hacer siempre y cuando no se propicie un menoscabo tanto al apartado C del artículo 26 el cual básicamente dispone que se contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a cargo de la medición de la pobreza así como la labor de evaluar programas y demás acciones de la política de desarrollo social.

Por otra parte también se indica la consonancia con el artículo 74 en su fracción VI, la cual indica que dentro de las facultades del Congreso se encuentra

la de efectuar la revisión de la denominada Cuenta Pública del año anterior a fin de evaluar los resultados de la gestión financiera; dicho ejercicio se realizará por conducto de la Auditoría Superior de la Federación.

Finalmente, se estatuye la congruencia que debe haber con el artículo 79 constitucional que expone consideraciones sobre la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la cual se encuentra investida de autonomía para el libre ejercicio de sus atribuciones para llevar la decisión interna en su funcionamiento así como en sus resoluciones, pero se establece que la función de fiscalización se deberá alinear a una serie de principios tales como la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

3. Discusión sobre el impacto derivado de la reforma al artículo 134 en fecha 13 de noviembre de 2007. Introducción a la causa

La credibilidad en las instituciones que deben velar por la existencia y perduración de la vida democrática sobre la cual debe manejarse un país,⁶⁵ en ocasiones pueden llegar a estar puestas en tela de juicio por razón de su actuar así como de la responsabilidad que conllevan sus determinaciones.

En México, se han pasado por momentos en donde se cuestiona dicho quehacer, y máxime cuando se vive un momento coyuntural como lo puede representar el tiempo de contienda electoral, lo cual es propio debido a la diversidad de opiniones que se formulan a lo largo del territorio mexicano.

No obstante, el sentir del legislador fue que ante dicha ruptura de credibilidad manifestada entre el vínculo de sociedad respecto a instituciones, fue el elemento fundamental para implementar una serie de modificaciones a la estructura del artículo 134 constitucional en el que se albergaron ciertas líneas que definitivamente tienen que ver con la regulación de la propaganda, lo cual nos parece sensato en

⁶⁵ Cerdas, Rodolfo, "Percepción ciudadana sobre las instituciones democráticas y sobre los medios de comunicación: análisis comparativo regional", en Barros Leal, César *et al.*, *Estudios básicos de Derechos Humanos*, Costa Rica, IIDH, 1999, p. 308.

virtud de que representa un problema constante y que necesariamente debe ser atendido para evitar que otros derechos resulten quebrantados producto de una mala interpretación o abuso de facultades.

a) El contexto de las elecciones de 2006

Como parte de la renovación de los elementos que integrarían la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, así como al titular del ejecutivo federal de nuestro país, el 2 de julio de 2006 se celebraron las elecciones de México.

La tesitura en el contexto de transición de 2006 estuvo bajo los reflectores ya que representó ser un evento sumamente cuestionado pues de manera muy concreta, el caso de las elecciones para elegir al Presidente de la República, se consideró como un evento cuestionado y lleno de vicisitudes debido al estrecho margen en el resultado de los votos entre el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador y el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, lo cual la convirtió en la elección más competitiva en la historia mexicana.⁶⁶

Consecuentemente fue señalado como un fraude electoral, que si bien, no cambió la decisión por declarar como triunfante a Felipe Calderón Hinojosa, conforme a la constancia de mayoría de votos dirigida hacia él,⁶⁷ si representó una base sobre la cual se comenzarían a formular nuevos planteamientos para evitar cuestionar el sistema electoral mexicano, de manera que lo condujo en gran parte a que se visualizara en un futuro el emprender ajustes constitucionales e institucionales para generar el equilibrio que en todo momento debe prevalecer en un país.

⁶⁶ Valles Ruiz, Rosa María, "Elecciones presidenciales 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita", en *Revista Mexicana de opinión pública*, México, UNAM, enero-junio, 2016, p. 34.

⁶⁷ *Dictamen 2006, relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de validez de la elección y del Presidente electo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 295.

b) Razones que motivaron a la generación de la reforma de 2007

Bernal Moreno sostiene que como consecuencia del contexto generado en las elecciones de 2006, se comenzó a dibujar un inquietante panorama político inmerso de irregularidades de manera que la necesidad por dar un nuevo cauce a la política necesariamente se tenía que comenzar a articular. Así, él considera que dentro de las razones que motivaron a dicha reforma, encontramos las siguientes:

- I. La falta de regulación propiciaba el desperdicio de recursos públicos en la promoción personal de funcionarios.
- II. La concurrencia de servidores públicos en la vida política electoral sin reglas, distorsionaba la equidad de la competencia.
- III. La permanente confusión entre funcionarios-candidatos alteraba el trabajo de los gobiernos y de la propia función pública.
- IV. En la calificación presidencial de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la injerencia de algunos servidores públicos puso en riesgo la elección.⁶⁸

Nosotros coincidimos con ello pero en la que queremos incidir más es en la primera de ellas debido a que guarda relación con el planteamiento del problema que hemos señalado como parte del origen del presente trabajo.

Bajo esta tesitura, consideramos que en efecto, debe haber lineamientos bajo los cuales la propaganda generada se constriña a una serie de parámetros bajo los cuales se impida que los actores que sean ajenos a un proceso de tinte electoral, incidan en el desarrollo de las campañas electorales y desde luego en los resultados a través de los diversos medios de comunicación.

Esta aseveración nos atrevemos a manifestarla debido a que es indiscutible que el influjo marcado por los medios de comunicación logran traspasar como

⁶⁸ Bernal Moreno, Jorge Kristian, "La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009", en Córdova, Lorenzo, *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009, p. 127

sujetos invisibles en el entendimiento de las personas y con ello se puede llegar a modificar su pensamiento así como sus pretensiones.

c) De la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones

La ideología revolucionaria y con enfoque centrado en la atención de una necesidad social, fue el parámetro bajo el cual se presentó una iniciativa para emprender la reforma constitucional en comento; la iniciativa fue presentada el 31 de agosto de 2007 ante la Comisión Permanente, por parte del Senador Manlio Fabio Beltrones quien fungía como presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, quien manifestó que quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tiene legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.⁶⁹ Esta aseveración creemos que resulta oportuna en virtud de reafirmar los fines bajo los cuales se lleva a cabo la representatividad en nuestro país.

Así, podemos decir que esta iniciativa postula tres propósitos, en primer término se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para

⁶⁹ Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOI_13nov07.pdf, consultado el 17, septiembre, 2017.

ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas señaladas.⁷⁰

d) De los medios de comunicación y la propaganda. ¿Influencia en los hechos y en los resultados?

Al respecto de la incidencia que se marca producto de un uso erróneo de los medios de comunicación y cómo logran influir en la determinación de determinadas causas, Jorge Carpizo manifestó que dentro de las clases de poder encontramos al originario, al político, al paternal, desde luego al económico, al ideológico y también al asociativo. De este argumento se desprende que todos se encuentran ligados de alguna manera, lo cual conduce a suponer que varios de dichos poderes coinciden en determinados momentos.

A la par de ello podemos manifestar que el poder ideológico reviste una particularidad y es que se trata de la elaboración de proyectos de conocimientos, imágenes, símbolos, valores, normas de cultura y ciencia en general que de alguna manera logra coaccionar a la sociedad y justamente en este tipo de poder, Carpizo contempla una serie de manifestaciones tales como las religiones, las escuelas, los intelectuales y por supuesto a los medios de comunicación, quienes proporcionan información y elementos para que determinadas personas y el público construyan, ponderen y formen sus opiniones.⁷¹ No obstante, los medios de comunicación pueden llegar a penetrar a ciertas fibras que resulten sensibilizar a la sociedad y en consecuencia pueden articular de manera pretensiosa alguna idea.

⁷⁰ Bernal Moreno, Jorge Kristian, *op. cit.*, nota 68, p. 128.

⁷¹ Carpizo, Jorge, "Los medios de comunicación masiva y el estado de derecho, la democracia, la política y la ética", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, septiembre-diciembre 1999, p. 744.

Entonces, bajo este argumento, creemos que si llegan a incidir en gran medida en la sociedad para la toma de decisiones en virtud de lo que se proyecta, pero para evitar tal problema, debemos de acercarnos a las fuentes que estimemos confiables y además de ello dar seguimiento de primera mano sobre el tema que nos figure relevancia.

e) Sobre el momento posterior a la reforma. Las primeras percepciones

A decir verdad, las reformas que se realizan a cualquier cuerpo normativo, en ocasiones no son definitivas, ello se debe en gran medida a que es posible que posterior al momento de reforma aún se perciban ciertos aspectos que requieren de tratamiento y seguimiento, por lo que sería ilusorio pensar que basta con que se publique la reforma al texto sin que se haya continuidad de los efectos que causa.

El caso del artículo 134 constitucional hace palpable dicho argumento y es por ello que se ha considerado que las disposiciones enmarcadas en el, sobre el tema de la propaganda así como la prohibición de las denominadas campañas negativas, presentan ciertas particularidades que incurren en cierto grado de complejidad, pero el aspecto que más debemos apreciar es que no solamente hace referencia al tema de la propaganda como tal sino que se refiere a la responsabilidad del manejo de los recursos públicos,⁷² los cuales deben regirse por una serie de principios que focaliza principalmente la imparcialidad y la equidad, lo cual hizo que en esa misma reforma se sostuviera la necesidad de garantizar el cumplimiento de tales disposiciones a través de un cuerpo normativo.

Varios autores han señalado enfáticamente que si bien es cierto que la reforma en comento abordó una problemática encontrada en el plano social, indudablemente representa un esfuerzo del constituyente por garantizar la

⁷² Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

imparcialidad y la equidad en las eventuales elecciones,⁷³ pero aun habían aspectos pendientes que de llevarse a cabo, impulsaran a ser eficaz dicha reforma, pues la ausencia de una ley reglamentaria así como la aplicación errática de las disposiciones vigentes en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por parte de las autoridades electorales ha hecho nugatoria la disposición constitucional.⁷⁴

Es por esta razón que es nuestra inquietud dar tratamiento sobre el tema ya que representa un vacío legal que exige la mirada legislativa para perfeccionar el objetivo que se tiene; insistimos en que la reforma a un artículo por sí sola no refleja el objetivo final de la discusión, pues se tiene que poner en marcha el cúmulo de elementos que permitan llegar a cumplir con el cometido en mente.

Así, cuando vemos el contenido de la reforma en comento, no quiere decir que hasta ese momento llega la labor del legislador, pues hay que tomar en cuenta otro aspecto a destacar y justamente es lo que se desprende del artículo tercero transitorio de la misma reforma constitucional, en el cual se obliga al Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del Decreto anteriormente señalado, lo cual es el elemento central de la discusión que nos encontramos planteando a lo largo del presente trabajo.

No obstante, resta señalar que creemos que fue una buena idea del legislador tocar algunas directrices del artículo 134 constitucional con el afán de armonizarlo al contexto actual, pero evidentemente se reflejan ciertos aspectos inconclusos y precisamente por ello es que se debe criticar pero también proponer una alternativa de solución, independientemente en el área en donde nos encontremos ya que es justo esa parte la que robustece los criterios de fortalecimiento de un país. Desde luego que el presente trabajo no pretende

⁷³ Bernal Moreno, Jorge Kristian, *op. cit.*, nota 68, p. 129.

⁷⁴ Cantú, José, "Urge reglamentar el artículo 134 constitucional", en Ackerman, John M., *Elecciones 2012: en búsqueda de equidad y legalidad*, México, UNAM, 2011, p. 16.

reducirse únicamente al tema electoral, pues si se hace un análisis de todo lo que implica el tema en desarrollo, se podrá observar que toca otros temas que también convulsionan el quehacer jurídico, ya que como se puede advertir, figuran temas como derechos a la libertad de expresión, de manifestación de ideas, entre otros, y por supuesto a la manera en la que los medios de comunicación entran en espacios donde sin lugar a dudas debe haber regulación a fin de evitar un descontrol en la sociedad.

CAPÍTULO IV

LA REFORMA DE 2007 AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL. SUS EFECTOS Y OMISIONES

SUMARIO.- 1. Planteamiento inicial. 2. La publicidad en la contienda electoral. 3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional. 4. ¿Qué significa la respuesta por parte de la Primera Sala de la SCJN? 5. Ámbitos de actuación derivado de la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional

1. Planteamiento inicial

Hasta ahora hemos sido insistentes en las razones que motivan a que se lleve a cabo una reforma al ordenamiento jurídico, así como las características que presentó la reforma de 13 de noviembre de 2007 al artículo 134 constitucional; sin embargo, por lo que se refiere a sus efectos y omisiones debemos ser un poco más precisos con el fin de clarificar la situación que nos parece pendiente en el quehacer legislativo.

Cuando pretendemos explicar la justificación del espíritu de la reforma de 2007 al artículo 134 Constitucional es derivado del cúmulo de eventos que la propiciaron y que anteriormente expusimos, pero lo que más nos llama la atención es cuando se refiere a la propaganda y todo lo que se despliega de la labor de los medios de comunicación, ello debido a que es notable el creciente peso que ha tenido tanto la radio como la televisión y desde luego, como han adquirido un papel protagónico en la política de nuestro país, más aún cuando se trata de las campañas electorales.

Valdés Vega pronuncia que es probable que en la política sea el espacio en donde los medios de comunicación juegan un papel crucial ya que transmiten masivamente opiniones que van dirigidas a un público. Esto es así debido a que la

política es precisamente una actividad de comunicación.⁷⁵ Nosotros coincidimos con dicha idea ya que en efecto, el ser humano se encuentra inmerso en la política y lo refleja en gran parte de su actuar, de tal manera que el ejercicio que realizan los medios de comunicación sobre los sujetos, es esperable que se considere una influencia.

Es común que se piense y que se acepte una máxima que señala que lo que no está prohibido está permitido, nosotros diferimos de esta idea debido que en muchas ocasiones no se encuentra de forma expresa lo que se considera que en algún momento surtirá efectos negativos, de tal manera que habrá que replantear el significado y el alcance de la misma frase, y desde luego ser cautelosos en el contexto en el que se aplica. Nos referimos a esta idea ya que en ocasiones se requiere de un texto que a la letra contenga disposiciones que marquen la ruta por la cual se debe actuar.

A decir lo anterior, en el proceso electoral de transición del ejecutivo federal de nuestro país, cuando aún Vicente Fox era el Presidente de la República, logró articular una serie de medidas a partir de las cuales no se pusiera en riesgo la paz que esperaba tener cuando terminara su mandato, sin embargo Carlos Tello advierte que más bien actuó con un tinte estrictamente de dirigente de campaña que como jefe de Estado, ya que gastó una cantidad elevada de recursos en anuncios de televisión con el fin de salvar su imagen, pero este acto lo realizó de forma sencilla y fácil de lograrlo en virtud de que no se cuenta con una ley que determinara a través de ciertos elementos la prohibición a los gobernantes para manifestar sus opiniones políticas ni siquiera en los tiempos de elecciones en el país.⁷⁶

Entonces sobre lo que hasta ahora se ha insistido es que ha imperado desde hace mucho tiempo una omisión legislativa que ha impedido dar regulación a tal

⁷⁵ Valdés Vega, María Eugenia, "Comunicación social y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014", recuperado en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n2/1870-2333-polis-11-02-00057.pdf>. Consultado el 18 septiembre de 2017.

⁷⁶ Tello Díaz, Carlos, *2 de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, México, Planeta, 2007, p. 23.

hecho, pero además no ha sido posible cumplir con el objetivo de la reforma de 2007 en virtud de la carencia de tal ley que permita encontrar la materia que dé respuesta a dicha problemática.

Y si continúa esta carencia, desde luego que habrá una conducta cíclica en la que los abusos manifestados por el uso indebido de los medios de comunicación serán factor clave para la generación de ciertos resultados que reflejan a toda luz un símbolo pretencioso que marca la diferencia para ciertos actores políticos en determinados momentos de la historia de nuestro país.

2. La publicidad en la contienda electoral

La influencia que produce la publicidad arrojada por diversos medios, es considerada como un elemento fundamental que incide en la formación de la opinión política en tiempos de campaña. Aunque no sea solamente en esta época en donde recaiga la actuación de la publicidad, nos atrevemos a afirmar que sí es uno de los momentos en donde se observa con mayor ahínco, pues se trata del momento clave para influir en el rumbo que tomará la función del Estado.

Así, cuando ubicamos un momento coyuntural en el que es propicio para que se decidan cambios de la ruta política del país, no se debe pasar por desapercibido el comportamiento que pueda parecer más singular ya que en muchas ocasiones las decisiones pueden cambiar de un momento a otro, lo cual es sorprendente ante las variaciones obtenidas y que definitivamente causan un cambio en el comportamiento humano.

Bajo esta tesitura, en nuestro país se ha recalcado la idea sobre el manejo que se le debe dar a la publicidad a través de la radio y televisión por parte de los partidos políticos, así que al tenor de ello, encontramos las siguientes consideraciones

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al respecto la Carta Magna señala ciertos lineamientos en la fracción III del artículo 41 por virtud de los cuales los partidos políticos deben ajustarse, básicamente la

idea recae en que el Instituto Nacional Electoral será la autoridad única que tendrá como facultad, entre otras, de la administración del tiempo que corresponda al Estado tanto en radio como en televisión conforme a lo siguiente:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le

corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Por lo que se refiere al apartado B del mismo artículo, se desglosan ciertas apreciaciones que tienen que ver con el tema de las entidades federativas y la forma en que el Instituto Nacional Electoral deberá administrar los tiempos; más adelante, el apartado C advierte sobre la necesidad de abstenerse en manifestar expresiones que representen una calumnia en contra de las demás personas, esto nos parece atinado aunque de cara a un proceso electoral resulta inquietante lo que ocurre ya que el momento es sumamente álgido y en consecuencia hay conductas que pueden llegar a encuadrar en el hecho anteriormente descrito.

b) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

De forma simétrica a este tema, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en su artículo 159 sobre algunas prerrogativas de los Partidos Políticos y sostiene que tienen derecho al uso de los medios de comunicación social con el objetivo de informar a la sociedad sobre sus intereses para un determinado momento; no obstante, en esta parte de la Ley en cita se advierte que deberá existir apego a lo indicado en el artículo 41 de la Carta Magna , del cual ya nos hemos referido.

Un aspecto que nos parece relevante es que se señala que el Instituto Nacional Electoral será el encargado de velar por dichos intereses pero para su funcionamiento ejercerá sus facultades acompañado de los siguientes órganos:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva;

- c) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;
- d) El Comité de Radio y Televisión;
- e) La Comisión de Quejas y Denuncias, y
- f) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

Sin embargo, hasta ahora nos hemos referido a lo que respecta de los partidos políticos y el manejo que se les debe dar considerando el ordenamiento jurídico vigente que se ha pronunciado al respecto de la materia. Pero ahora nos remitiremos al argumento que se ha sostenido conforme a la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional, ya que se estima que no se ha logrado articular un cuerpo que prevea disposiciones sobre la comunicación social.

Este acto, obvia e indiscutiblemente contribuye a que no se cumpla con la encomienda de 2007; es aquí donde surgen diversas interrogantes que deben ser esclarecidas, pues se nos ocurre cuestionar sobre la eficacia de una reforma, así como si realmente es eficaz la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional, de igual forma nos inquieta obtener una respuesta al preguntarnos los efectos que genera la omisión en la reglamentación de dicho numeral y por supuesto preguntarnos sobre cuáles serán los mecanismos que se deben poner en práctica para que realmente cobre materialización la reforma que es objeto de nuestro estudio.

Así, encontramos que insistentemente algunos autores han concluido que en efecto es una reforma con buena intención pero que falta algo más en el deber, y a la par de dicho argumento otros sectores se han sumado en apuntalar la necesidad de atender lo que textualmente ha referido la constitución. Es justamente aquí en donde encontramos una parte fundamental, es decir una resolución que tuvo a bien aportar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no deberá estar sujeta a discrecionalidad de ninguna de las partes ni mucho menos a postergar lo que desde hace más de diez años se ha sentenciado como deseo para colaborar en la mejora de la ruta política de un país que a toda luz se inclina por la necesidad de que

prevalezca la democracia como característica fundamental para el respeto y promoción de los derechos.

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional

Una instancia que se ostente por ser garante de las libertades fundamentales de todo ser humano, no debe obviar los temas en donde puedan recaer actos que configuren vulneraciones a sus derechos; es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un rol crucial dentro de la actuación procesal cuando se acude a su ayuda.

Para el tema que nos atañe investigar debemos decir que en 2015 la SCJN conoció sobre un caso que va de la mano con los efectos de la omisión por reglamentar al artículo 134 constitucional, es decir nos referimos a Amparo en Revisión 1359/2015, del cual nos interesa recatar las premisas para llegar a la conclusión que decidió por mayoría de votos la primera sala de la SCJN. Hay que precisar que quien promovió tal acto fue el recurrente denominado “Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil y el Ministro que estuvo a cargo fue Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

3.1. Breves antecedentes

En los antecedentes de este caso figura que el recurrente denominado como Artículo 19, son una asociación civil mexicana que se constituyeron el 13 de febrero de 2008 y cuya actividad es promover la investigación, el análisis y la defensa de los derechos humanos, de manera muy especial a los derechos de libertad de expresión, prensa e información.

Como parte de las reformas que se hicieron en febrero de 2014 a la Carta Magna, el 10 de febrero de 2014 se publicó un decreto en el que se incluye en el artículo tercero transitorio expresamente el deber que tiene el Congreso de la Unión para expedir la ley que reglamenta, de manera enfática al párrafo octavo del artículo 134 constitucional. Es así que el 23 de mayo de 2014, Artículo 19, por conducto de

su representante legal, promovieron el juicio de amparo en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, señalando como actos reclamados la omisión de expedir la ley reglamentaria que anteriormente señalamos así como la parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley en cita.

Este acto fue conocido por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, mismo que por auto de 27 de mayo de 2014 admitió el expediente, acto seguido se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia el 18 de julio de 2014 en la que se determinó sobreseer el juicio de amparo promovido.

En este orden de ideas, inconforme con dicha determinación vertida por el Juez anteriormente citado, se interpone el recurso de revisión el 3 de noviembre de 2014 en donde el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió y registro el recurso de revisión promovido por la parte. No obstante, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN el 27 de marzo de 2015, la parte quejosa solicitó emprender la facultad de atracción a la Primera Sala de la SCJN, de manera que el 20 de mayo de 2015 el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer del caso.

3.2. Conocimiento de la SCJN

Es así que en sesión de 5 de agosto de 2015, la Primera Sala de la SCJN determinó ejercer la facultad de atracción por virtud de la cual se conocería del recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez de Distrito de fecha 18 de julio de 2014, misma con la que no se estuvo de acuerdo en virtud de considerar que no se valoró de manera adecuad.

Dentro del estudio que realiza la Primera Sala de la SCJN, se determina que los agravios que fueron formulados en el recurso de revisión sí se encuentran fundados y por lo tanto debe considerarse que el juicio de amparo promovido por Artículo 19 resulta procedente; esta determinación se justifica con una serie de puntualizaciones que tocan los siguientes rubros:

- I. El presente caso no versa sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”;
- II. El juicio de amparo es procedente contra omisiones legislativas;
- III. Sin que ello suponga una vulneración al principio de relatividad de las sentencias;
- IV. Ni que se pueda sostener que los tribunales de amparo carecen de competencia para analizar la constitucionalidad de este tipo de actos;
- V. La quejosa cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo; y finalmente,
- VI. No afecta la procedencia del amparo el hecho de que no se haya señalado al Presidente y al Secretario de Gobernación como autoridades responsables.

a) El presente caso no versa sobre una cuestión que deba considerarse “materia electoral”

Por lo que respecta al primer argumento, la Primera Sala considera que es fundado en virtud de una serie de precedentes. Nosotros nos enfocaremos en la acción de inconstitucionalidad 10/1998⁷⁷ en la cual la SCJN determinó que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, esto es, las que regulan los procesos electorales; pues debe considerarse que también pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas, que de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en ordenamientos distintos, en los que se consideren aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales, a guisa de ejemplo: normas sobre distritación o redistribución; sobre creación de órganos administrativos para fines electorales; o las que regulen aspectos electorales que deban influir de una u otra manera en los procesos electorales y que no necesariamente se encuentren contenidos en la Ley o Código Electoral sustantivo, este criterio posteriormente se solidificaría en la tesis cuyo rubro es “Acción de Inconstitucionalidad. Materia Electoral para los efectos del procedimiento relativo”.⁷⁸

⁷⁷ Acción de Inconstitucionalidad 10/1998. Aprobada el 25 de febrero de 1999 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 1999, página 255, registro 194155

b) El juicio de amparo es procedente contra omisiones legislativas

La SCJN sostiene que es importante precisar que desde un punto de vista conceptual, la simple actividad no equivale a una omisión propiamente, de tal suerte que al menos se pueden identificar tres tipos de omisiones en consonancia con el ámbito de competencia de las autoridades, entonces podemos ubicar a las omisiones administrativas, las omisiones judiciales y las omisiones legislativas.

En esta última, la SCJN afirmó que es posible determinar cuatro tipos de omisiones legislativas, por ejemplo encontramos a las omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, las omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, las omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo y finalmente a las omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.⁷⁹ Entonces, bajo esta consideración, tenemos que las omisiones en cuanto a actos reclamados la Primera Sala de la SCJN sostuvo que en el marco del juicio de amparo únicamente habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido a cargo del Poder Legislativo y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador.

c) El principio de relatividad de las sentencias de amparo

De conformidad con el seguimiento vertido por la SCJN señaló que respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar una existente es improcedente el juicio de amparo “en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la

⁷⁹ Omisiones Legislativas. tesis P./J. 11/2006, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad anteriormente señalado.

No obstante, en otra ocasión, el Pleno de la SCJN determinó que el juicio de amparo no procedía contra omisiones legislativas debido a que ante una eventual concesión supondría una vulneración al principio de relatividad y que incluso posteriormente fue recogido tal argumento en la tesis cuyo rubro indica “Leyes, Amparo contra. Es improcedente aquel en que se impugna la omisión del legislador ordinario de expedir una ley o de armonizar un ordenamiento legal a una reforma constitucional”.⁸⁰

Sin embargo, hay que tener en cuenta que existió un rediseño constitucional al juicio de amparo resultado de la reforma en materia de derechos humanos que fue publicada en junio de 2011, en donde se brinda de una mayor protección a los derechos humano, de tal suerte que la Primera Sala de la SCJN determinó que se debería hacer una reinterpretación del principio de relatividad de las sentencias de amparo en virtud de que si no se realiza de tal manera entonces es muy probable que no se cumpla con la finalidad del juicio de amparo.

Así, la Primera Sala sostuvo que cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa absoluta no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.

⁸⁰ Tesis aislada P. CLXVIII/97, Pleno, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, página 180, registro 197222.

d) Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas

Dentro de las consideraciones que manifestó la Primera Sala sobre el rol que juegan los tribunales de amparo ante las omisiones legislativas, se puede decir que se determinó que cuando exista un mandato constitucional que se dirija al Poder Legislativo por virtud del cual se imponga el deber de legislar en un sentido específico, entonces los tribunales de amparo tendrán la responsabilidad por velar para que se dé cumplimiento de tal disposición. Incluso, la SCJN en otros casos contó con la oportunidad de conocer casos en la misma simetría de tal suerte que determinó que los Poderes Legislativos de distintas entidades federativas deben legislar para subsanar las omisiones en las que habían incurrido y para ello se debe establecer un plazo en el que emprendan tal acto.

e) Interés legítimo

Respecto al interés legítimo, la Primera Sala de la SCJN determinó que en el caso concreto Artículo 19 acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, al tiempo que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto para la quejosa: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida.

f) Autoridades responsables en una omisión legislativa

La Primera Sala estima que al haberse señalado como autoridades responsables tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores, lo convierte en procedente en virtud de que son los encargados de legislar; sin embargo el hecho de que no se señalaran tanto al Presidente de la República como al Secretario de Gobernación, ello no impide que proceda el juicio de amparo dado que conforme a lo que mandata el artículo 89 en su fracción I, es evidente que tanto la participación del Presidente de la República como la del propio Secretario de Gobernación en el proceso legislativo solo se requiere cuando ya existe una ley aprobada por parte del Congreso de la Unión.

3.3. Resolución de la Primera Sala de la SCJN

En este sentido, la respuesta que dio la Primera Sala de la SCJN sobre el caso en comento fue determinante al puntualizar que se revoca la sentencia recurrida y por consiguiente se ampara y protege a Campaña Global por la Libertad de Expresión Artículo 19, A.C., en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

4. ¿Qué significa la respuesta por parte de la Primera Sala de la SCJN?

El ejercicio emprendido en los espacios judiciales, nos permite apreciar un diseño por el cual se da respuesta a las inquietudes planteadas por las partes para que al final se exponga una sentencia cuyo propósito es dilucidar en la mayor medida de lo posible los argumentos que fundamentan la respuesta obtenida por parte del juzgador, quien fue el que conoció sobre la causa y es quien al hacer una valoración sobre los aspectos esgrimidos, tiene la valiosa encomienda de reencausar si estima que en efecto se produjo una violación a las libertades fundamentales.

Así, como sostiene Chagolla, la sentencia es un documento final que tiene detrás toda una actividad intelectual compleja en la que hubo hipótesis descartadas, diálogos entre el juez y otros recurrentes, deliberaciones personales, premisas que no se utilizaron, búsqueda de premisas, comprobación, entre otras características.⁸¹

Ahora bien, qué significa el sentido de la respuesta señalada por la SCJN, en términos claros se determina que existe una obligación a ambas Cámaras que conforman el Congreso de la Unión para que emprendan el acto que de luz a la Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, señalando que este acto debe realizarse antes de que finalice el último periodo ordinario de sesiones de ambas

⁸¹ Lara Chagoyán, Roberto, *Sobre la estructura de las sentencias en México: una visión crítica y una propuesta factible*, México, Quid Iuris, 2011, p. 73.

legislaturas, de manera que técnicamente este ejercicio debe ser antes del 30 de abril de 2018, lo cual será un aspecto que debe tener seguimiento para verificar si realmente se cumplirá⁸² con lo dispuesto por el máximo tribunal nacional protector de los derecho de las personas.

Es cierto que la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional alcanzó a tener eco dentro de los espacios de la SCJN, ya que al conocer del caso de tal manera que la propia SCJN ha exhortado al cuerpo legislativo para que lleve a cabo tal acto de reglamentación. Esta parte nos inquieta debido a que se tuvo que llegar a un momento en el que el cuerpo judicial tuviera que recordar el deber que tiene el legislador respecto a uno de sus principales deberes, es decir legislar, evitar que haya vacíos legislativos, lo cual consideramos un tanto preocupante debido a que es menester que el legislador asuma su tarea a cabalidad, pues de lo contrario su actividad estará sujeta a cuestionamientos sobre el grado de respuesta a la sociedad, que es a quien representa y a quien menos debe omitir ante las necesidades que le formulan.

5. Ámbitos de actuación derivado de la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional

En lo que atañe a la reforma en cita, básicamente fueron tres los postulados que principalmente figuran y sobre los cuales se deben trazar las líneas de acción a fin de garantizar el propósito de la reforma. Los cuales a continuación se expondrán.

5.1. La aplicación con imparcialidad de los recursos públicos

El primero de los párrafos adicionados al artículo 134 constitucional prevé lo siguiente:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que

⁸² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, México, UNAM, 2017, p. 569.

están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

Este párrafo asevera uno de los principales temas del ámbito de la economía en nuestro país, ya que considera como obligatorio el que se actúe de forma imparcial al momento de aplicar los recursos públicos con que cuenta nuestro país y que se destinan para diversos rubros. La imparcialidad debe figurar en todo momento pues se considera como la actividad neutra que está libre de atender aspectos subjetivos.

5.2. Sobre la propaganda

Como hemos dicho anteriormente, la propaganda puede lograr incidir en la toma de decisiones del público al cual se dirige. Sin embargo un aspecto que siempre ha imperado es que la propaganda ha logrado persuadir al receptor⁸³ a un grado en el que lo despoje por completo de lo que en un inicio era su opinión.

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

Como se puede observar, el párrafo que se adiciona, advierte sobre las características que debe tener la propaganda a fin de evitar que cause algún vicio en la voluntad de quienes serán receptores.

Este párrafo precisa que debe tener un carácter institucional y meramente con fines informativos, educativos o de orientación social. Esto es lógico en virtud de que se pretende allegarle al ciudadano los elementos suficientes para que cuente con información veraz y oportuna, para que a partir de ello resulte más ilustrativa la información recibida.

⁸³ González Llaca, Edmundo, *Teoría y práctica de la propaganda*, México, Grijalbo, 1981, p. 35.

Por lo que se refiere a la última parte, esta apreciación de omitir determinados elementos en la propaganda, resulta acertado debido a que se debe evitar el beneficio o la ventaja que pudiera marcarse a favor de algún sujeto.

5.3. Garantía para el cumplimiento

En cuanto al cumplimiento, podemos sostener que se advierte lo siguiente:

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Esta parte da lugar a que se haga lo posible por contar con una reglamentación que resulte pertinente para el cumplimiento de las disposiciones señaladas anteriormente, esto se da así como consecuencia de lo que hemos dicho en líneas anteriores, es decir, por sí sola la modificación al artículo 134 constitucional, no surtirá efectos jurídicos si de cara a ello no hay animo por parte del legislador para emprender la reglamentación necesaria.

CONCLUSIONES

Primera.- El contenido que conforma la estructura que hoy en día tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otras leyes, códigos y reglamentos, ha presentado una serie de modificaciones respecto al texto original. Ello se debe en gran medida a las necesidades que se van adquiriendo en lo cotidiano como consecuencia del dinamismo social, pues es indiscutible que la sociedad no permanece estática, de tal suerte que el legislador se debe encargar de emprender modificaciones al orden jurídico con el objetivo de armonizar el contenido a las exigencias actuales.

Segunda.- Con seguridad podemos decir que muchas adecuaciones al cuerpo constitucional han impulsado a grandes cambios que representan la mejoría del propio sistema. Este aspecto se debe destacar debido a que cuando se formula una reforma, se debe perseguir que una vez implementada, consecuentemente traiga beneficios al Estado.

Tercera.- No obstante, resulta probable que el cabal acatamiento del objetivo que plantea una reforma, en ocasiones pueda encontrarse con una serie de elementos que entorpezcan su curso, ello se debe a diversas causas. El tema que ahora nos ocupa presenta esta particularidad, ya que a nuestro juicio la reforma al artículo 134 constitucional, en fecha 13 de noviembre de 2007, cristaliza una de las aspiraciones democráticas para evitar los abusos producto de un inadecuado uso de la comunicación social.

Cuarta.- Insistimos en el propósito del legislador al emprender tal reforma, sin embargo creemos que quedaron pendientes ciertas directrices que permitieran lograr el objetivo de tal evento. Así, tanto diversos críticos del derecho como la propia SCJN a través de un fallo recientemente pronunciado, han evidenciado esta situación, e incluso se ha advertido sobre la necesidad de no dejar postergar todos los actos que permitan poner en marcha el cumplimiento de la reforma.

Quinta.- La pertinencia de esta reforma así como el pronunciamiento por parte de la SCJN, se comparte debido a que a nuestro juicio el presente tema guarda relación con la manera en que se debe regular el impacto que genera la comunicación social en la sociedad, ya que se debe evitar en todo momento que el ciudadano se encuentre mal informado o que no cuente con los elementos adecuados para la toma de decisiones. Por lo que se debe subrayar la importancia de que en ningún momento se encuentre coaccionado producto de la persuasión ejercida por determinados actores.

Sexta.- La urgencia de reglamentar el artículo 134 constitucional es el principal objetivo que se debe discutir en el recinto legislativo a fin de que se dote de mayor seguridad democrática en nuestro país tanto en la época electoral como en el resto, pues debemos pugnar por una sociedad bien informada.

Séptima.- El fallo emitido por la SCJN es una de las aportaciones más significativas sobre el tema, ya que le reitera al legislador su deber, pero además de ello le hace saber que cuenta con un lapso para cumplir con sus tareas. Hay que recordar que el incumplimiento de una sentencia de amparo no es cosa menor, por ello el que se atienda en tiempo y forma a lo dispuesto por dicha decisión judicial será un factor determinante, pues de lo contrario el actuar del legislador será cuestionado y desde luego habrá un debilitamiento en las instituciones que imparten justicia al ver como sus determinaciones fueron ignoradas por razón del tiempo, de tal manera que este panorama debe evitarse y mejor enfocar la atención en el cumplimiento de dicha resolución emitida por el tribunal garante de los derechos humanos.

PROPUESTA

La reforma de 2007, que consagra los principios de imparcialidad y de equidad en materia electoral, así como las directrices de la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, a nuestro juicio resulta ineficaz por la falta de voluntad política de los legisladores federales para dictar las previsiones y adecuaciones de las leyes federales correspondientes que definan las directrices para su estricto cumplimiento, así como el régimen de sanciones para los infractores del texto constitucional.

Bajo esta consideración, una reforma constitucional que no se encuentre acompañada de leyes secundarias así como la nula implementación de políticas públicas, a partir de las cuales se convierta en una realidad lo manifestado en las propias reformas, únicamente se podrán entender como la buena intención por parte del legislador para atender a un problema, que es precisamente lo que nos deja en claro la reforma que es objeto de nuestro estudio, pues los efectos jurídicos están ausentes ante la falta de reglamentación.

En este orden de ideas, nuestra propuesta comenzaría por señalar que todo parte del sentido de la responsabilidad que cada quien debe asumir independientemente del lugar donde se encuentre. El hecho de que no se nos haya vulnerado algún derecho fundamental, no quiere decir que nos tenemos que mostrar ajenos a ello, pues eventualmente podemos ser víctimas de tal situación, entonces creemos que la pieza clave para lograr un cambio significativo en la sociedad es precisamente la responsabilidad que cada persona tenga.

Para efectos de nuestro trabajo, la propuesta de adquirir mayor responsabilidad en el actuar del legislador es punto medular para que la reforma de 2007 al artículo 134 constitucional, logre cumplir con su objetivo. Hay que recordar y tener presente que los principales actores que deben figurar en este proceso son tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores.

Ahora bien, de cara a la respuesta sentenciada en el fallo emitido por la SCJN se sostiene que existe la necesidad de reglamentar pero no se establece el sentido en que se deba legislar ni tampoco se aseveran las directrices sustantivas, es decir se establece el “qué” pero no el “cómo”, entonces nuestra propuesta se inclina en señalar que es la propia Carta Magna la que contempla los parámetros y principios sobre los cuales se debe emprender tal reglamentación, es decir debe apegarse dicha reglamentación a principios como la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Finalmente, hemos de decir que el fallo emitido por la SCJN es el primer peldaño que de alguna forma representa el cimiento de la estructura pero si a ello le agregamos la materialización de la ley reglamentaria, entonces tendríamos la estructura completa y desde luego a partir de ello, restaría por cumplir con tal ley cuando se aplique.

Con la presente investigación se pretende contribuir en principio con un esquema básico conceptual, a partir del cual se comienza a dibujar la problemática que tratamos, para que finalmente se compartan las ideas que a nuestro juicio, resultan pertinentes para robustecer la labor del legislador.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A) BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Programa General del Servicio Electoral Profesional*, Vol. 2, Módulos 5, 6, 7 y 8, Toluca, México, IEEM, 2004, p. 12

ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2004.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, OXFORD, 2008.

ASTUDILLO, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Núm 6, julio-diciembre, México, UNAM, 2014.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral*, México, Porrúa, 1980.

BERNAL MORENO, Jorge Kristian, “La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en CÓRDOVA, Lorenzo, *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

CAMACHO QUIROZ, César, “Propósitos trascendentales de la reforma”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ Mariscal, Olga, *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, INACIPE, 2009.

CANTÚ, José, “Urge reglamentar el artículo 134 constitucional”, en ACKERMAN, John M., *Elecciones 2012: en búsqueda de equidad y legalidad*, México, UNAM, 2011.

CARPIZO, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XLIV, Núm. 131, mayo-agosto, 2001.

CARPIZO, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, septiembre-diciembre 1999.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Centro Universitario Allende, 2003.

CERDAS, Rodolfo, “Percepción ciudadana sobre las instituciones democráticas y sobre los medios de comunicación: análisis comparativo regional”, en

- BARROS Leal, César *et al.*, *Estudios básicos de Derechos Humanos*, Costa Rica, IIDH, 1999.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justicia y democracia*, México, El Colegio de Guerrero, 2008.
- COMANDUCCI, Paolo, *Razonamiento jurídico*, México, Fontamara, 1999.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel *et al.*, *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, “Principios rectores electorales e institutos políticos”, en *SUFRAGIO. Revista especializada en Derecho Electoral*. Junio-Noviembre, año 1, 3aa época, México, TEEJ.
- DICTAMEN 2006, RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Declaración de validez de la elección y del Presidente electo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 295.
- DOSAMANTES TERÁN Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2000.
- DROMI, José Roberto, *El Poder Judicial*, Argentina, UNSTA, 1982.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, México, UNAM, 2017.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Reformas Constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario”, en SERNA DE LA GARZA, José María, *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2001 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011.
- FRIEDRICH, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, Porrúa, 2006.
- GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, MCGRAW-HILL, 1997.

- GÓMEZ HUERTA SUÁREZ, José, “El Congreso Constituyente de 1916.1917 y las ideas sociales de Venustiano Carranza”, en *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, UNAM, 2016.
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *Teoría y práctica de la propaganda*, México, Grijalbo, 1981.
- HAMILTON, Alexander, *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- IDEA, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, TEPJF, IDEA, IFE, 2006.
- JUÁREZ GÁMIZ, Julio, “El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica”, en *Sociológica*, año 25, número 72, enero-abril de 2010.
- LARA CHAGOYÁN, Roberto, *Sobre la estructura de las sentencias en México: una visión crítica y una propuesta factible*, México, Quid Iuris, 2011.
- LASALLE Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Grupo Editorial Tomo S.A de C.V., México, 2009.
- LÓPEZ AYLLON, Sergio y FIERRO, Ana Elena, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en MERINO, Mauricio *et al*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, 2010.
- LÓPEZ FLORES, María del Lourdes, “Sistema electoral y partidos políticos”, en *Ciencia Política: perspectiva multidisciplinaria*, Méxio, Tirant lo Blanch, 2015.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*, México, UNAM, 2013.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977.
- MELGAR, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2000.
- MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romana-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- MORENO, M. Manuel, *La Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos*, México, Imprenta Rosa.
- NOHLEN Dieter. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.

- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, México, TM, 2010.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, “Historia y teoría de los partidos políticos”, en PAOLI BOLIO, Francisco José y FARRERA BRAVO, Gonzalo, *Partidos y Sistemas de partidos: experiencias comparadas*, México, UNAM, 2016.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho Político Electoral*, México, Porrúa, 1997.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª edición, México, Porrúa, 2005.
- RENDÓN CORONA, Armando, “Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados”, en *POLIS*, México, UAM, 1997.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*, México, UNAM, 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Nacional, 1961.
- TELLO DÍAZ, Carlos, *2 de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, México, Planeta, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 1984.
- TEPJF, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe Anual de Labores 2003*.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- VILLALÓN Alejo, Lucía, *Derecho Electoral Michoacano*, Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

VALLES RUIZ, Rosa María, "Elecciones presidenciales 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita", en *Revista Mexicana de opinión pública*, México, UNAM, enero-junio, 2016.

B) ENLACES ELECTRÓNICOS

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6º, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134 Y DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Recuperado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOI_13nov07.pdf, consultado el 17, septiembre, 2017.

RUS RUFINO, Salvador y Arenas-Dolz, Francisco, *¿Qué sentido se atribuyó al zoon politikon de Aristóteles? Los comentarios medievales y modernos a la Política*, recuperado en <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/viewFile/43086/40871>.

VALDÉS VEGA, María Eugenia, "Comunicación social y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014", recuperado en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n2/1870-2333-polis-11-02-00057.pdf>. Consultado el 18 septiembre de 2017.

C) LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, publicada en el Periódico Oficial del Estado en marzo de 1918.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

D) TESIS

OMISIONES LEGISLATIVAS. tesis P./J. 11/2006, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

TESIS AISLADA P. CLXVIII/97, Pleno, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, página 180, registro 197222.

TESIS JURISPRUDENCIAL P./J. 25/99, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 1999, página 255, registro 194155.

E) ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/1998. Aprobada el 25 de febrero de 1999 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.