

## ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA ELECTORAL PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL 2004

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA\*

### I. MARCO DE REFERENCIA

El 22 de marzo de 2004, el presidente de la república, Vicente Fox, suscribió dos iniciativas de reforma en materia electoral, una que pretende modificar el texto constitucional federal y otra al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), de la recepción de ambas iniciativas se dio cuenta en la sesión de la Cámara de Diputados del día siguiente; la primera fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. La segunda fue remitida a las Comisiones Unidas de Gobernación y Participación Ciudadana, también con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, con el propósito de que sean analizadas y se formule el dictamen correspondiente.

El 15 de junio de 2004, el presidente de la república suscribió otra iniciativa de reforma al Cofipe, la Comisión Permanente informó de su recepción en la sesión del día siguiente, siendo turnada a las comisiones de Gobernación; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

Las iniciativas electorales referidas se vienen a sumar a las que han presentado legisladores y agrupaciones políticas en los últimos años, sin

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

desconocer que en diversos foros académicos investigadores, tratadistas, empresarios y líderes de opinión también han externado sus propuestas al respecto.<sup>1</sup>

Cabe señalar que hoy ya no se discute tanto la validez de las elecciones o de la jornada electoral en sí, sino aspectos específicos de las mismas —como la compra y la coacción del voto, la democratización de la vida interna de los partidos, el financiamiento irregular de las campañas y/o precampañas, etcétera—, temas que las trascendentales reformas de 1990, 1993 y 1996 no previeron; además, las nuevas controversias y problemas que se vienen suscitando amenazan, en caso de no resolverse, con condenarnos a que nuestras contiendas electorales jamás alcancen la madurez lograda en otras democracias.

El conjunto de iniciativas presentadas ha sido calificado como de “segunda generación”, noción que genera un tránsito de grado y otro tipo de problemas por atender, pero en la que los nuevos retos presentan mayores dificultades y una más sólida oposición por aquellos que sienten peligrar sus intereses.

Esto explica que este proceso de reforma electoral, a lo más que ha llegado, es a que se formulen predictámenes.

Al respecto, Jaime Cárdenas ha destacado que lo grave de esta disputa es que no sólo no se han subsanado los aspectos que se pretenden corregir, sino que se ha desvirtuado el sentido original de las iniciativas, retrocediéndose en varios aspectos del proceso electoral.<sup>2</sup>

A pesar de que se han formulado diversos pronunciamientos por legisladores federales —entre ellos, Manuel Camacho Solís—,<sup>3</sup> en el sentido de que está prácticamente listo el dictamen de reforma electoral, los problemas que se siguen presentando han provocado que en realidad la reforma se encuentre empantanada.

1 Puede leerse a Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004.

2 Cárdenas, Jaime, “Sobre los pendientes en las reglas de acceso al poder”, en *ibidem*, pp. 144-146.

3 Camacho Solís, Manuel, “Presentan proyecto de reforma electoral”, 28 de mayo de 2004, [www.iberoamericaempresarial.com/edicion/noticia/0,2458,490628,00.html](http://www.iberoamericaempresarial.com/edicion/noticia/0,2458,490628,00.html); *id.*, “Prácticamente listo, el dictamen que regula las campañas en medios electrónicos”, *La Jornada*, 4 de octubre de 2004, [www.jornada.unam.mx/2004/oct04/041004/003n1.pol.php?origen=politica.php&fly=1](http://www.jornada.unam.mx/2004/oct04/041004/003n1.pol.php?origen=politica.php&fly=1)

## II. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS Y LA METODOLOGÍA PARA SU ANÁLISIS

No obstante las objeciones que se nos pudieran realizar por ocuparnos de lo que hasta ahora son tan sólo iniciativas, juzgamos importante analizarlas por diversas razones:

1. Porque sintetizan los principales aspectos que se ha señalado deben reformarse, lo cual nos ayuda a comprender el estado en que se encuentra la materia electoral y el punto al que se quiere llegar.

2. Porque nos permite valorar en su justa dimensión los propósitos que las motivaron, lo cual resulta importante, dado que al calor del debate político y la defensa de otro tipo de intereses han sido desvirtuadas.

3. Porque nos permite conocer la nueva interrelación política que se presenta entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

De esta manera, el análisis de las presentes iniciativas lo realizamos de la siguiente forma: en primer término, desglosamos las diversas materias que comprenden, posteriormente llevamos a cabo un planteamiento general de la problemática que se pretende resolver, las consideraciones que se asientan en cada una de las exposiciones de motivos, así como los términos propuestos para reformar los diversos preceptos constitucionales y legales.

Teniendo presente esta perspectiva, formulamos los comentarios conducentes, para esto nos apoyamos tanto en lo que los estudiosos de la materia han señalado, confrontándolo con lo que otras iniciativas han propuesto, así como con nuestras propias reflexiones. Finalizamos el trabajo con la presentación de las conclusiones respectivas.

## III. PANORÁMICA GENERAL DE LOS ASPECTOS QUE SE PRETENDEN REFORMAR

Por lo que respecta a las iniciativas de reforma constitucional y del Cofipe, suscritas y presentadas en marzo de 2004, las cuestiones que se pretenden regular son: el desarrollo de las precampañas; el destino de los bienes de aquellos partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que pierdan su registro, y la aplicación de los principios de transparencia para las actividades que realicen; conferir mayor capacidad de fiscalización al Instituto Federal Electoral (IFE); limitar la propaganda gubernamental.

mental de la obra pública realizada en días cercanos a la jornada electoral; la reducción del costo de las campañas electorales con la disminución del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, el uso de las franquicias postales y telegráficas, y la duración de las campañas; que tanto las legislaturas de los estados como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal incorporen en sus respectivas legislaciones lo relativo a una mayor capacidad de fiscalización de las autoridades electorales locales; la entrega del patrimonio de las organizaciones políticas al Estado, tras la pérdida de su registro; la definición de reglas básicas para las precampañas; la regulación de la publicidad y propaganda electoral, y la uniformidad de las elecciones locales, previendo que éstas se realicen el primer domingo de julio del año de la elección.

Por su parte, la iniciativa de reforma al Cofipe de junio de 2004 se ocupa del controvertido tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

Como se desprende, la naturaleza de los diversos aspectos comprendidos generan grandes controversias, debido a las importantes implicaciones que acarrearán y que ya iremos pormenorizando a lo largo del presente estudio.

#### IV. ANÁLISIS Y COMENTARIOS

##### 1. *Regulación de las precampañas*

###### *A. Panorámica de la problemática*

Un aspecto que se ha señalado insistentemente en los últimos comicios es el vacío constitucional y legal relativo a las precampañas electorales; en el nuevo contexto político que vive el país, en donde se sustituyó el adagio político de “quien se mueve no sale en la foto” por el de “a quien madruga dios lo ayuda”, puso de relieve la carencia de facultades de los organismos electorales para intervenir en dicha fase del proceso electoral.

El actual presidente de la república, Vicente Fox, exitosamente se adelantó en las tareas de proselitismo con miras a alcanzar la candidatura de su partido para las elecciones presidenciales de 2000, dichas tareas las inició, apenas concluyeron los comicios federales intermedios de 1997,

los buenos resultados que le produjeron, provocaron que otros precandidatos imitaran su ejemplo.

El adelanto del proselitismo electoral planteó la necesidad de regular las precampañas electorales, en virtud de que con esto se distraen las tareas de gobierno al estar promoviéndose políticamente; se coacciona a los partidos políticos por sus propios precandidatos en aras de alcanzar la candidatura; propicia inequidad entre quien realizó precampaña y quien se esperó hasta que el partido emitiera la convocatoria respectiva; se derrochan importantes recursos económicos, por sólo referir algunos aspectos.

Tan importante omisión en la normativa federal llevó a que varias de las entidades federativas del país comenzaran a regular tal cuestión, tanto con previsiones en sus textos constitucionales; pero, sobre todo, en las legislaciones electorales respectivas, es el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Tlaxcala y Zacatecas.

#### *B. Exposición de motivos*

Con los anteriores antecedentes, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional reconoce la omisión que en este tema existe, por lo que propone que las precampañas sólo se realicen dentro de los procesos internos de selección de candidatos y que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas. Igualmente, destaca que los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, serán los mismos que operan para las campañas.

Por otra parte, pone de relieve la facultad conferida al IFE para que haga cumplir la normatividad, con el fin de que los actos se conduzcan de manera transparente y dentro de los cauces legales; que la ley preverá las sanciones a que se harán acreedores los partidos políticos y los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo fuera de los procesos internos de selección establecidos.

Por lo que respecta a la exposición de motivos de reformas al Cofipe, tan sólo se precisa que las precampañas son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos, los partidos políticos o las coaliciones, dentro de los procesos internos de selección, para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular, en los plazos previstos: no más de 22 días para diputados y senadores ni más de 45 días para presidente de la república.

### *C. Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal, respecto al tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección de candidatos. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas (párrafos tercero y cuarto de la fracción II del artículo 41).

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral local, a sus normas internas registradas ante los órganos electorales locales y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas (párrafos segundo y tercero del inciso m) del artículo 116).

Expedir las disposiciones que rijan los procesos internos de selección de candidatos y las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales se ajustarán a los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional (artículo 122, base primera, fracción V, inciso f).

Por su parte, se propone reformar el Cofipe en los siguientes términos:

Artículo 66.

1. ...

a) a c) ...

d) Reincidir en la violación a lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 4, de este Código;

e) a h) ...

## Capítulo Segundo

### *De las precampañas y campañas electorales*

#### Artículo 182.

1. La precampaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por ciudadanos o partidos políticos o coaliciones dentro de los procesos internos de selección para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular dentro de los plazos a que se refiere el párrafo 3 del artículo 190. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto dentro de los plazos a que se refiere el artículo 190 párrafo 1.

2. Se entiende por actos de precampaña y de campaña, según sea el caso, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier actividad de proselitismo en que los ciudadanos participantes en los procesos internos de selección, así como los candidatos registrados o los voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña o la campaña electoral, según el caso, producen y difunden los partidos políticos, los ciudadanos que participen en los procesos internos de selección, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas.

4. ...

#### Artículo 182-A.

1. a 5. ...

6. Los recursos utilizados durante las precampañas se sujetarán a los mismos criterios de fiscalización utilizados para las campañas electorales, como lo establece el artículo 49-B de este Código.

#### Artículo 185.

1. La propaganda impresa que los ciudadanos y candidatos utilicen durante la precampaña y la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición correspondiente.

2. La propaganda que en el curso de una precampaña o de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones, los ciudadanos y los candidatos, no tendrá más límite, en términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

3. La propaganda impresa a que se refiere el primer párrafo de este artículo deberá estar fabricada con materiales reciclables o de rehúso que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que representen un daño directo para la salud. El

incumplimiento de esta disposición por parte de los partidos políticos o coaliciones será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el presente Código.

Artículo 190.

1. Las campañas electorales para diputados y senadores iniciarán 48 días antes de la jornada electoral. Tratándose de la campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ésta iniciará 93 días antes del día de la elección.

2. ...

3. El plazo para la duración de las precampañas para diputados y senadores no podrá exceder de 22 días. Tratándose de la precampaña de candidatura para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrá exceder de 45 días.

4. Los partidos políticos y los ciudadanos deberán abstenerse de realizar actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular o para la obtención del voto, fuera de los procesos internos de selección o de las campañas, respectivamente.

5. a 8. ...

Artículo 264

1. ...

2. La sanción a los ciudadanos que contravengan lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 4 de este Código, consistirá en la negativa del registro de su eventual candidatura.

3. y 4. ...

#### D. *Comentarios*

Nos parece importante que se pretendan regular las precampañas electorales, pues esto permitirá corregir los vicios antes apuntados, tales como: el que los precandidatos, aprovechando dicho vacío legal, derrochen recursos de dudosa procedencia; coaccionen a su propio partido en aras de alcanzar la candidatura, etcétera, los cuales contaminan y deslegitiman el proceso electoral.

El que las precampañas se ajusten tanto a la legislación electoral, a las normas internas de los partidos registradas ante el IFE, como a los principios establecidos para las campañas, propicia el que las organizaciones partidistas aprovechen para subsanar sus procesos de selección de candidatos, con el fin de evitar los conflictos desgastantes en los que se han visto inmersos, debilitándolos al momento de la competencia electoral.

Nos parece acertado y congruente el que las precampañas sólo puedan realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos y el

que éstas no podrán exceder la mitad del plazo previsto para las campañas, pues esto evitará el hartazgo de la ciudadanía por las cuestiones políticas.

La remisión constitucional a la ley electoral para determinar la sanción a que se harán acreedores partidos políticos y candidatos que realicen proselitismo fuera de los procesos internos, se concretiza en el caso de los primeros con la pérdida de su registro, tal como lo prevé el inciso d), párrafo primero del artículo 66; la de los segundos, con la negativa del registro de su eventual candidatura.

Como ya es común en nuestro sistema federal, se propone que los lineamientos contenidos en las iniciativas sean incorporados en el ámbito local, pero como hemos referido, algunos estados ya se han ocupado de esto; no obstante, la variedad de aspectos previstos en la iniciativa de reforma constitucional contrasta con la parquedad de los textos constitucionales estatales, por ejemplo, Aguascalientes tan sólo refiere que en el Código Estatal Electoral se determinará los topes para gastos de precampaña (artículo 17); Morelos establece que los partidos políticos con registro en el Estado, podrán solicitar el auxilio y colaboración del Instituto Estatal Electoral para llevar a cabo sus procesos de selección interna. El convenio que se celebre, determinará el modo, tiempo y recursos que en su caso se requieran para ello, sin considerar la infraestructura del propio instituto que en ningún momento perseguirá lucro alguno (último párrafo del artículo 23), etcétera.

Es por esto que creemos que las entidades federativas pueden aprovechar para realizar una revisión integral entre lo que ya contemplan y lo que les hace falta.

## *2. Previsión del destino de los bienes de aquellos partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que pierdan su registro y la transparencia de sus actividades*

### *A. Planteamiento del problema*

Otra importante omisión de la normativa electoral y que ha sido aprovechada para enriquecerse a costa del erario público, es la imprevisión del destino que tendrán los bienes muebles e inmuebles de los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro, hasta ahora sencillamente

han pasado a formar parte del patrimonio personal de los líderes de dichas organizaciones.

Dicha situación propició además que se viera como un buen “negocio” el contar con alguna organización política, por lo cual la constitución de varias de ellas, más que alentarlas el ofrecimiento de nuevas alternativas políticas, las movió las prebendas económicas que traían aparejadas —como el financiamiento público—, entre otras.

Resulta injustificable que en un país con tantas carencias, el erario público se dilapide de tal manera, y que se hayan desvirtuado así los propósitos que inspiran el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos.

Ejemplo de lo anteriormente referido, lo representa el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), cuyo líder Gustavo Riojas Santana —según nota periodística—, incluso se fugó ante la acusación por presunto desvío de recursos públicos otorgados para los gastos de campaña correspondientes al 2002.<sup>4</sup>

### B. *Exposición de motivos*

En lo que concierne a las consideraciones de la reforma constitucional, se reconoce la inexistencia de disposiciones que obliguen a los partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales que pierdan su registro, a rendir cuentas de los bienes y recursos que poseen, ni solución respecto del destino que tendrán los mismos, es por esto que propone la obligación de que los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro entreguen al patrimonio de la Federación sus bienes y remanentes.

Por otra parte, apoyada en que la Constitución inviste a los partidos políticos del carácter de “entidades de interés público”, propone incluir en el artículo 41, la sujeción de éstos a los principios de transparencia que se aplican para el poder público.

En lo que respecta a las consideraciones del Cofipe, de manera parca solamente señala que la entrega de los bienes y remanentes de los partidos políticos que pierdan su registro, se sujetará a las previsiones asentadas en el artículo 67.

4 Riojas Santana, Gustavo, *La Crónica de Hoy*, 27 de abril de 2004, [www.cronica.com.mx/nota.php?idc=121829](http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=121829)

### C. *Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto al tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. *En caso de que algún partido político o agrupación política pierda su registro, sus bienes y remanentes pasarán al patrimonio de la Federación, en los términos que determine la ley. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de transparencia;* (párrafo tercero del inciso c) de la fracción III del artículo 41).

*Los bienes y remanentes de los partidos políticos y agrupaciones políticas que pierdan su registro pasarán al patrimonio del Estado, en los términos que determine la ley* (inciso m, de la fracción IV del artículo 116).

Por su parte, se propone reformar el Cofipe en los siguientes términos:

Artículo 67.

1. a 3. ...

4. Los bienes de cualquier naturaleza y los remanentes que conformen el patrimonio de los partidos políticos y las agrupaciones políticas que hubieren perdido su registro, pasarán al patrimonio de la Federación. La declaratoria de la Junta General Ejecutiva y la resolución del Consejo General a que hacen referencia los párrafos 1 y 2 del presente artículo, establecerán que los bienes y remanentes queden a disposición de la autoridad competente en los términos de las normas jurídicas aplicables.

### D. *Comentarios*

A diferencia de que el destino de los bienes partidistas pase a formar parte del patrimonio de la Federación, la propuesta de Alianza Cívica es que sean regresados al IFE o al erario público, definiendo los mecanismos claros para este procedimiento; en todo caso, a nuestro juicio lo importante es que se corrija tan grave omisión.

Nos parece congruente con los propósitos de esta reforma, la propuesta de sujetar a los partidos políticos a las disposiciones aplicables en materia de transparencia, puesto que contribuirá a despejar toda duda en el desarrollo de sus actividades, con lo que esperamos que paulatinamente

vayan recobrando la credibilidad y confianza que lamentablemente han perdido.

### 3. *Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del IFE*

#### A. *Contexto de la problemática*

Acertadamente, nos recuerda Juan Molinar Horcasitas que ya los consejeros ciudadanos en su informe a la Cámara de Diputados de 1994 expresaron su preocupación por lo insuficientes que resultaban los mecanismos de auditoría con los que contaba la autoridad electoral. Textualmente, el informe mencionaba que:

Los requisitos respecto a la información que debe presentarse a la autoridad son mínimos; los partidos no están obligados a llevar libros contables y la autoridad electoral no tiene la capacidad de llevar a cabo auditorías en el interior de los partidos, sino que está limitada a analizar y dictaminar los informes con base en los documentos que presentan los mismos partidos políticos... Claramente, las posibilidades de evasión de la ley son muy amplias.<sup>5</sup>

Tres años después —agrega—, el escenario cambió al establecerse el carácter permanente de la tarea fiscalizadora, así como amplias atribuciones a la Comisión de Fiscalización, entre las que se encuentran, por ejemplo, elaborar lineamientos para la presentación de informes, ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes.<sup>6</sup>

Para octubre de 1996, el autor en cita concluye:

El Consejo General del Instituto efectuó una reforma sustancial a los lineamientos, formatos e instructivos que deben ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, mismos que en enero de 1997 fueron adecuados a las nuevas disposiciones de la legisla-

5 Molinar Horcasitas, Juan, “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en varios autores, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1999, vol. II, p. 627.

6 *Idem*.

ción electoral y que exigían cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación. De esta manera, la reforma legal y los lineamientos llevaron a todos los partidos a la necesidad de modificar su organización interna y de edificar sus estructuras de monitoreo y control.<sup>7</sup>

A pesar de la complejidad en el control de las finanzas que se realiza a los partidos políticos, éstos no han sido los suficientes para evitar financiamientos ilegales y actos de corrupción, lo que ha llevado a que con su acostumbrada brillantez, Jaime Cárdenas haya destacado que el talón de Aquiles de las democracias está en los financiamientos ilegales a partidos y campañas, tal como se observa en los sistemas políticos comparados. No hay tema —agrega—, “desde el punto de vista electoral, más importante que requiera de solución. La construcción de una democracia, su consolidación o su longevidad dependen de los mecanismos institucionales que se tengan para hacer frente a los embates del dinero ilegal en la política”.<sup>8</sup>

Coincidimos con tal aseveración, en esta materia las cosas se presentan así por la necesidad de contar con importantes recursos económicos, puesto que, siendo realistas, el dinero sí compra votos; al respecto, Daniel Zovatto nos recuerda la famosa sentencia de Carlos Hank González, “un político pobre es un pobre político”. De ahí que partidos y candidatos estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a las costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección.<sup>9</sup>

Sin embargo, como señala Alonso Lujambio, las normas cuyo cumplimiento resultan más difícil de fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, esta-

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 627 y 628.

<sup>8</sup> Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, p. 25.

<sup>9</sup> Zovatto, Daniel, “América Latina”, en varios autores, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003, p. 40.

tal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos.<sup>10</sup>

Para el ex consejero del IFE, un mecanismo viable de compulsas del financiamiento privado sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. La Secretaría de Hacienda podría proporcionar dicha información (nombres y montos) a la autoridad electoral, para que ésta procediera a realizar la compulsas correspondiente.<sup>11</sup>

Además comparte la necesidad de realizar una serie de reformas legislativas, con el fin de que:

Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral;

La Secretaría de Hacienda realizara auditorías a las empresas cuando así se lo solicitara la autoridad electoral;

Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos, y sólo a los partidos políticos, propaganda electoral, y que

La Comisión Nacional Bancaria informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues el derecho al secreto bancario ha impedido que la autoridad electoral realice pesquisa con la coadyuvancia de la citada Comisión.<sup>12</sup>

La carencia de mecanismos jurídicos para fiscalizar los recursos económicos utilizados en las campañas electorales contribuyó para que en el país se presentaran reprochables actos de financiamiento, conocidos coloquialmente como “Amigos de Fox” y el sonado “Pemex-Gate”, los que han deslegitimado y puesto en tela de duda la forma en que se desarrollan las prácticas electorales en el país.

En estas circunstancias, las iniciativas que nos ocupan pretenden subsanar esta problemática, fortaleciendo la capacidad de fiscalización del IFE, fundadas en las siguientes consideraciones.

10 Lujambio, Alonso, “México”, en *ibidem*, pp. 385 y 386.

11 *Idem*.

12 *Idem*.

### B. *Exposición de motivos*

En lo concerniente a la reforma constitucional, se señala que la autoridad electoral no cuenta con facultades suficientes para cumplir con sus funciones fiscalizadoras, tampoco para asegurar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos con los que cuentan los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

En tal virtud, propone la obligación de las autoridades e instituciones financieras, así como de las personas físicas y morales, de proporcionar toda la información y documentación que tengan en su poder y que les sea requerida por el instituto en su carácter de autoridad fiscalizadora.

Destaca la reserva que deberán guardar los servidores públicos del IFE respecto de la información que reciban.

Por su parte, en las consideraciones de reforma al Cofipe, se precisa que las facultades de fiscalización del IFE se establecen en el artículo 83, de tal forma que el presidente del Consejo General podrá requerir directamente, a solicitud de la Comisión de Fiscalización, a cualquier persona física o moral o institución financiera, información relativa a sus operaciones con partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. Las autoridades competentes estarán obligadas a recabar la información y documentación fiscal, financiera, fiduciaria o de cualquiera otra materia relacionada con dichas operaciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En el artículo 77, se reitera el que los funcionarios del IFE guarden reserva sobre el contenido de la información que reciban en el ejercicio de su facultad de fiscalización, en la inteligencia de que el instituto únicamente dará a conocer la determinación respectiva.

### C. *Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto del tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y *los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponer-*

*se por el incumplimiento de estas disposiciones (párrafo segundo del inciso c) de la fracción III del artículo 41).*

El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones necesarias para fiscalizar e investigar el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. En ejercicio de esta facultad, las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a rendir informes y a otorgar la documentación que esté en su poder y que les sea requerida por dicho Instituto a través de su Consejero Presidente. Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. El Instituto únicamente dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente (inciso d), de la fracción III del artículo 41).

Las autoridades locales puedan (*sic*) solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, la información y documentación necesaria para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas que reciban financiamiento público. El Instituto Federal Electoral tramitará sin demora las solicitudes que le sean presentadas, y las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a brindar la información y documentación que les sea requerida en los términos del presente artículo. Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de las autoridades electorales locales deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. En cualquier caso, únicamente se dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente (inciso k), de la fracción IV del artículo 116).

Por su parte, se propone reformar el Cofipe en los siguientes términos:

Artículo 49-B.

1. ...

2. ...

a) a d) ...

e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, de sus procesos internos para la selección de candidatos y de campaña, según corresponda;

f) a k) ...

3. y 4. ...

Artículo 77.

1. ...

2. ...

3. En ejercicio de la facultad de fiscalización, los servidores públicos del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre la información que reciban. El Instituto únicamente dará a conocer la determinación respectiva.

4. ...

Artículo 83.

1. ...

a) y b) ...

c) Requerir, cuando medie solicitud de la Comisión de Fiscalización en ejercicio de sus funciones:

I. A cualquier persona física o moral o institución financiera, información relativa a sus operaciones con partidos y agrupaciones políticas nacionales, y

II. A las autoridades competentes, información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria o de cualquiera otra materia relacionada con las operaciones que cualquier persona física o moral haya realizado con algún partido político o agrupación política, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En todo caso, la solicitud deberá hacerse por escrito y en ella se establecerán los plazos en los que se deberá hacer entrega de la información y documentación requeridas, que en ningún caso será menor de 15 ni mayor de 45 días hábiles.

d) Requerir a las personas físicas y morales, instituciones financieras y autoridades, la información y documentación que le soliciten las autoridades electorales locales en ejercicio de sus facultades de fiscalización, así como transmitirla al órgano requirente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

e) a r) ...

Artículo 273

1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran las personas físicas y morales, así como las instituciones financieras, que omitan proporcionar la información o documentación en los plazos y términos que establece este Código.

2. Cuando el incumplimiento a que se refiere el párrafo anterior sea de parte de servidores públicos, el Instituto dará vista a la Secretaría de la Función Pública para los efectos de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

#### D. *Comentarios*

Desde luego que consideramos necesarias las reformas que se pretenden realizar, puesto que así el Instituto Federal Electoral podrá realizar las investigaciones completas, creíbles y serias que se requieran; además con ello se terminará con las excusas que de diversa índole se han argu-

mentado para no proporcionar las informaciones requeridas, como aducir que la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es obligatoria para las autoridades administrativas.

Porque con esto, se contribuirá a garantizar la independencia y honestidad de las autoridades elegidas.

Al igual que ha expresado José Woldenberg,<sup>13</sup> creemos que el control de los gastos e ingresos es un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente, por lo que hay que ir abordando paulatinamente aspectos puntuales, como ocurre, por ejemplo, en el ámbito de las misceláneas fiscales en materia hacendaria. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes.

#### 4. *Limitar la propaganda gubernamental de la obra pública realizada en días cercanos a la jornada electoral*

##### *A. Contexto de la problemática*

Resulta indudable la gran importancia que los medios electrónicos de comunicación tienen en la actualidad, relevancia que como ha referido Miguel Carbonell ha sido explicada y analizada ampliamente por la literatura jurídica y política reciente;<sup>14</sup> en el terreno electoral se traduce en una repercusión directa con los resultados electorales obtenidos, puesto que los medios masivos no sólo generan información para los individuos y los grupos, sino actitudes, disposiciones para actuar.

Esta situación ha llevado a señalar a José A. Bretón que debe reglamentarse el aspecto relativo a la publicidad política, ya que relacionando la anterior ecuación: publicidad política-resultados obtenidos, el voto no es libre si consideramos que el elector votará por una idea o un objeto,

<sup>13</sup> Woldenberg, José, “El financiamiento a la política”, en varios autores, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 310.

<sup>14</sup> Carbonell, Miguel, “Notas sobre la regulación constitucional de los medios electrónicos de comunicación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 104, mayo-agosto de 2002, pp. 371 y 372.

sin tener conocimiento del contenido de los planes y programas propuestos por cada partido político.<sup>15</sup>

Especialmente la televisión, señala Daniel Zovatto, ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas, dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en el hogar, la ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.<sup>16</sup>

Sobre la propuesta de controlar los gastos de los partidos en los medios, Emilio Azcárraga Jean, presidente de Televisa, ha diferido al respecto, toda vez que “la democracia es un buen cliente. La televisión sirve para vender a los candidatos políticos, aunque no sean nuestros clientes tradicionales”.<sup>17</sup>

En el mismo sentido, Jorge Mendoza Garza, ex presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y ejecutivo de Televisión Azteca, señaló que quienes pretenden introducir este concepto en los debates de la reforma electoral, “quieren confundir a la sociedad, quieren el retroceso; están contra el avance democrático, la libertad de expresión y del progreso de los mexicanos”.<sup>18</sup>

Por su parte, el senador Manuel Bartlett Díaz, en un foro sobre la Reforma del Estado, acusó a las principales televisoras del país de paralizar la reforma electoral para no perder el dinero que perciben por concepto de publicidad de las campañas, “y rebatió la propuesta presentada por el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, de instaurar en México la figura de un jefe de gabinete, con el siguiente argumento: ¿Para qué queremos una especie de primer ministro, si será el que quiera Televisa o los sectores financieros?”.<sup>19</sup>

Más adelante agregó:

Que si bien el presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, Manuel Camacho Solís, “*hizo un gran esfuerzo*” para avanzar en una re-

15 Bretón, José A., “Análisis crítico a la publicidad política en México”, en varios autores, *op. cit.*, nota 5, p. 463.

16 Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 9, p. 44.

17 Véase [www.laflecha.net/canales/comunicacion/200410181/](http://www.laflecha.net/canales/comunicacion/200410181/)

18 Mendoza Garza, Jorge, *La Jornada*, viernes 8 de octubre de 2004.

19 Véase [www.redvoltage.net/imprimer2290.html](http://www.redvoltage.net/imprimer2290.html).

forma al sector, ésta se paralizó. Y esto fue así, dijo, porque “*toca a los medios de comunicación. El dinero es lo que la paralizó, el terror a los medios de comunicación*”. Insistió, entonces, en aprobar cuanto antes la reforma electoral —pero no la que, dijo, pretende imponer el Banco Mundial—, porque de lo contrario se corre el riesgo de que avance “*por ahí un candidato ciudadano de Miami... ¡Perdón!, de aquí, del Distrito Federal, que ya está gastando millones de dólares todos los días*”.<sup>20</sup>

Compartiendo la misma postura, el diputado Pablo Gómez del PRD, resaltó que:

El tema no se toca, porque los políticos tienen miedo a las represalias que pueden asumir los canales más importantes de televisión. Y, en efecto, todos los partidos tienen miedo, pero justamente con eso es lo que hay que acabar: con el miedo a esos medios, para que partidos y políticos puedan ser más libres, más auténticos, más sinceros con el pueblo. Y los partidos deberían ponerse de acuerdo.<sup>21</sup>

Esto es imprescindible —agregó—, porque la reforma electoral se encuentra estancada; no hay negociaciones en San Lázaro, y los partidos deben regular el financiamiento privado, las precampañas y el acceso a la radio y la televisión, “derecho constitucional nulo por la cobardía del IFE, la complicidad del gobierno con los concesionarios y el miedo de los partidos a los medios de comunicación. ¡Hay que romper esto!”.<sup>22</sup>

Ante todo lo expresado, queda de relieve la importancia que revisten los medios de comunicación —al grado de hablarse de *video política*—, así como la reticencia a que las cosas cambien si en esto se ven afectados sus intereses. Analicemos los propósitos que motivaron a las iniciativas.

### B. *Exposición de motivos*

En la iniciativa de reforma constitucional se reconoce que el actual sistema jurídico electoral no confiere al Instituto Federal Electoral de facultades para regular lo relativo a la propaganda gubernamental, que ésta ha sido una demanda recurrente desde 1994, cuando el Consejo General

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

del IFE firmó un acuerdo por el que se formularon exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación —y en particular a los noticieros de radio y televisión— respecto a la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Destaca el intenso debate generado por la propaganda, que las autoridades difunden por su obra en los días previos a la jornada electoral, debido a que tanto los actores políticos, como la ciudadanía en general, perciben que esta acción genera condiciones de inequidad en los comicios.

### *C. Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto al tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

Las autoridades se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana (inciso (e) de la fracción III del artículo 41).

Las autoridades estatales y municipales se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente a los órganos electorales la promoción de la participación ciudadana (último párrafo del inciso (m), del artículo 116).

### *D. Comentarios*

Como se ha visto, es este apartado en donde la reforma electoral ha encontrado los principales obstáculos para ser aprobada, el menoscabo económico que esto acarrearía a los propietarios de los medios de comunicación, no sólo por limitarse la propaganda gubernamental en los términos referidos, sino con otros aspectos que según versiones que circulan se pretenden incluir, han provocado que se empantane la pretendida reforma.

Compartimos la propuesta de limitar la propaganda gubernamental de la obra pública realizada en días cercanos a la jornada electoral, ya que esto contribuirá a lograr una mayor equidad en las prácticas electorales, desde luego esto representa tan sólo una cuestión de los múltiples aspectos que hacen falta corregir, pero que dada su amplitud rebasa los alcances del presente estudio.

5. *Reducción del costo de las campañas electorales mediante la disminución del financiamiento público a los partidos políticos y el uso de franquicias postales telegráficas*

A. *Planteamiento del problema*

La tendencia actual en América Latina, como refiere Luis Alberto Cordero, es la reducción de la duración de las campañas; el establecimiento de límites de gasto y la disminución de los gastos de propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica.<sup>23</sup>

No obstante —agrega—, el recurso de imponer topes monetarios a los costos de las campañas encierra un riesgo, debido a que estas erogaciones aumentan progresivamente y al intentar limitarlas, podría restringirse la capacidad de los partidos políticos de realizar campañas acordes con las necesidades del momento. Es más efectivo reducir el porcentaje del gasto que se dirige a estos disparadores de los costos de las campañas, como es la publicidad en los medios de comunicación electrónica.<sup>24</sup>

Es ésta otra compleja materia por resolver, el problema estriba en cómo lograr que se reduzca el costo de las campañas electorales, si para tal propósito se propone disminuir el monto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, siendo éstos los que deciden la aprobación o rechazo de las iniciativas; no obstante, este planteamiento resulta necesario, cuando según estudios realizados, el costo de los procesos electorales en el país resulta más oneroso que en otras democracias más desarrolladas; al respecto, se ha señalado que el gasto por elector en México en el 2001 fue de 82 pesos, y que resultó mucho más alto que el gasto por elector en Estados Unidos de América (.196 pesos). Y que la

23 Cordero, Luis Alberto, "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en varios autores, *op. cit.*, nota 5, pp. 398 y 399.

24 *Idem.*

relación gasto por elector/paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en dicho país.

Que el financiamiento en dicho año para los ocho partidos y las 44 agrupaciones políticas nacionales con registro ascendió a 2 mil 206 millones 569 mil 763 pesos, y que para el 2002 fue de 2 mil 327 millones 931 mil 100 pesos. Y que de 1989 a la fecha, el financiamiento público ha aumentado en 44 veces.<sup>25</sup>

Analicemos las consideraciones que al respecto presentan las iniciativas que nos ocupan.

### B. *Exposición de motivos*

En las abundantes consideraciones de la iniciativa de reforma constitucional se destaca que las reformas a la legislación electoral han generado un sistema competitivo y, sobre todo, confiable, sin embargo, se debe reconocer su enorme costo: 3,197.3 millones de pesos en 2000, con lo cual el Estado se ve obligado a sacrificar una parte importante de su presupuesto, que podría destinarse a fines de desarrollo social. Es por esto, que es tiempo de simplificar las fórmulas de asignación de financiamiento público y de darles estabilidad a lo largo del tiempo.

Que las democracias consolidadas han demostrado que pueden reducir sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.

La iniciativa propone reformar la fracción II del inciso a) del artículo 41 constitucional, con objeto de introducir una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público destinado a los partidos por concepto de actividades ordinarias, considerando un porcentaje del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral.

En la elección de presidente de la república, el financiamiento público para las actividades de obtención del voto equivaldrá a una cantidad igual a las tres cuartas partes del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. De manera similar, cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el fi-

25 Así lo señala Báez Silva, Miriam, "Propuestas para una reforma electoral", en varios autores, *op. cit.*, nota 13, pp. 320-322.

nanciamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, equivaldrá al cincuenta por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese año.

Por lo que respecta a las consideraciones del Cofipe, se precisa que las modificaciones a las fórmulas de asignación de recursos a los partidos políticos serán contempladas en el artículo 49, de esta forma, el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes se calculará multiplicando el 40 por ciento del salario mínimo general diario para el Distrito Federal vigente en el último mes del año inmediato anterior por el número de ciudadanos que integren el padrón electoral.

Presenta una amplia proyección económica de los recursos que se ahorrarían en caso de ser aprobada la nueva fórmula de asignación.

Además, propone que se adicione el artículo 54, de tal forma que los partidos utilicen las franquicias postales exclusivamente para el desarrollo de sus actividades previstas en el artículo 41 constitucional, limitando este derecho de acuerdo con un monto equivalente a un porcentaje del financiamiento público por actividades ordinarias. En caso de que los envíos superen dicho monto, el costo de expedición de las piezas excedentes será cubierto por los propios partidos.

### *C. Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto al tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, considerando el porcentaje que señale la ley del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá, tratándose de la elección de presidente de la república y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, a una cantidad igual a las tres cuartas partes del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido para actividades ordinarias en ese año;

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones (fracción III del artículo 41).

Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias (inciso (h) de la fracción IV del artículo 116).

Por su parte, el Cofipe se propone reformar en los siguientes términos:

Artículo 49.

1. a 6. ...

7. ...

a) ...

I. Derogado.

II. Derogado.

III. Derogado.

IV. Derogado.

V. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinará el financiamiento público anual de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, el cual se calculará multiplicando el 40% del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año inmediato anterior por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral y se distribuirá de la siguiente manera:

...

...

VI. Derogado.

VII. y VIII. ...

b) ...

I. En el año de la elección de presidente de la república y de la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente a las tres cuartas partes del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda ese año.

En el año de elección en que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, que le corresponda a cada partido político, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de ese año.

II. ...

c) ...

8. a 11. ...

Artículo 54.

1. ...

2. Las franquicias postales de los partidos políticos nacionales tendrán los siguientes límites:

a) Se entenderán reservadas exclusivamente para el desarrollo de las actividades que los partidos políticos realicen de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución y por el presente Código;

b) El monto total de las franquicias postales comprenderá todos aquellos envíos que realicen los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión hasta por un monto equivalente al 2% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes que reciban en el año que corresponda. Dicho monto será distribuido entre los partidos políticos de manera igualitaria, y

c) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección disfrutarán de la prerrogativa establecida en el presente artículo en forma proporcional a los meses del año en que sea válido su registro.

#### D. *Comentarios*

Compartimos la idea de reducir el costo de la democracia electoral, sobre todo si se considera las carencias que existen en otros rubros, como en el de la seguridad social; aunque creemos que la clave está en controlar los detonadores que elevan su costo, como es el caso de las tarifas fijadas por los medios de comunicación y en el acortamiento de las campañas electorales.

### 6. *Acortamiento de las campañas electorales*

#### A. *Planteamiento general*

Otra vía mediante la cual las iniciativas de reforma pretenden reducir el costo de los comicios es acortando la duración de las campañas electorales, al respecto se hacen interesantes consideraciones en las exposiciones de motivos que presentamos a continuación.

#### B. *Exposición de motivos*

En las consideraciones de la iniciativa de reforma constitucional se destaca que el país tiene periodos de campañas excesivamente largos: entre 149 y 173 días para el presidente de la república, cuando en otras democracias, ya sean de régimen presidencial o parlamentario es de alrededor de 60 días. Que el tiempo mínimo lo tienen España y Francia con 15 días, y el máximo Colombia, con 93.

Que tal situación plantea tres grandes problemas: fastidio por parte de la ciudadanía hacia las elecciones, excesivo costo de las campañas, y el agotamiento tanto físico como de las propuestas de los partidos y candidatos.

Es por esto —señala—, que se propone reformar el artículo 41 constitucional, de tal forma que las campañas de los candidatos a diputados y senadores duren hasta 45 días y las de presidente de la república hasta 90

días. Se propone también reducir a 60 días los tiempos de campaña para gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal, y a 30 días los correspondientes a diputados locales, autoridades municipales y delegados.

Por su parte, en la exposición de motivos del Cofipe se establece que los plazos para el registro de candidaturas se reducirán, de acuerdo con la reforma al artículo 177, de la siguiente forma: para diputados y senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo; y para presidente de la república del 10 al 24 de marzo. Se propone en el artículo 179 que el plazo para verificar las solitudes de registro de candidaturas deberá concluir, a más tardar, el día anterior al inicio de las campañas electorales.

En consecuencia, la reforma al artículo 190 propone que las campañas para diputados y senadores inicien 48 días antes de la jornada electoral, y 93 días antes en el caso del presidente de la república.

### *C. Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto del tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos:

La duración de las campañas electorales se sujetará a los siguientes plazos:

- a) Para Diputados Federales y Senadores, hasta cuarenta y cinco días, y
- b) Para presidente de la república, hasta noventa días.

Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados (fracción II del artículo 41).

La duración de las campañas electorales locales se sujete a los siguientes plazos: hasta sesenta días para gobernador y hasta treinta días para diputados locales y ayuntamientos (inciso (I) de la fracción IV del artículo 116).

Por su parte, se propone reformar el Cofipe en los siguientes términos:

Artículo 177.

1. ...

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por el Consejo General;

- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por el Consejo General, y
- e) Para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 al 24 de marzo, inclusive, por el Consejo General.

2. ...

#### Artículo 179

1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el Presidente o el Secretario del Consejo que corresponda, se verificará que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 178, a más tardar, el día anterior al del inicio de las campañas electorales.

2. a 8. ...

### D. Comentarios

Compartimos los propósitos que persiguen las iniciativas presentadas; al respecto, organizaciones como Alianza Cívica ya se habían expresado en el mismo sentido: “que se regulen los tiempos de precampaña, entendiéndose por ésta un periodo de seis meses *y se acorten los tiempos de campaña a tres meses en el caso del Ejecutivo y a mes y medio (45 días) para el caso del Legislativo*”.<sup>26</sup>

Los nuevos plazos propuestos imprimirán un dinamismo hasta ahora desconocido en las prácticas políticas, lo cual obligará a los partidos políticos y candidatos a presentar de manera sustancial las propuestas que ofrecen.

## 7. *Que las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección*

### A. Consideraciones generales

A diferencia de los apartados anteriores y en virtud de la peculiaridad de la propuesta presentada, creímos oportuno pasar a estudiar directamente los propósitos que se persiguen.

26 Información obtenida de [www.alianzacivica.org.mx/materiales/PropRefElecAC2004.pdf](http://www.alianzacivica.org.mx/materiales/PropRefElecAC2004.pdf)

### B. *Exposición de motivos*

En las consideraciones de la iniciativa de reforma constitucional, se señala que el país tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales, que tomando en cuenta los seis años del mandato presidencial, nos encontramos que el número de procesos electorales anualmente, repartidos en diversos meses, va de ocho a 15.

Por lo anterior, la competencia electoral entre los partidos tiende a complicar, o incluso suspender, los procesos de negociación y construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el congreso y el Poder Ejecutivo.

La propuesta pretende ampliar los tiempos que son propicios para el diálogo y la búsqueda de soluciones que permitan gobernar de manera más eficaz para resolver los problemas de la sociedad, pues la razón última de la democracia es alcanzar el bien común.

Que en la actualidad, nueve entidades federativas (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, y el Estado de México en lo que respecta a la elección de gobernador) han hecho coincidir sus calendarios electorales con el que rige los comicios federales para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados —como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos—, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, para generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gobernar por periodos lo más prolongado posible, sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

Por todo lo anteriormente expuesto, se propone adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116, con objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

En el artículo quinto transitorio se establece que las legislaturas locales deberán adecuar sus respectivas Constituciones a lo que ordena el presente decreto, a más tardar el último día de febrero de 2005.

### C. *Propuestas de reforma*

De esta manera, el texto constitucional federal respecto del tema que nos ocupa, se propone reformar en los siguientes términos: “La jornada

electoral ordinaria se celebre el primer domingo de julio del año de la elección (inciso j) de la fracción IV del artículo 116)".

#### D. *Comentarios*

En otra oportunidad nos hemos pronunciado por corregir algunos de los aspectos del mosaico tan heterogéneo que en materia electoral se presenta en el país,<sup>27</sup> uno de los cuales es la fecha de celebración de los comicios, para esto, respetando la autonomía de los Estados, podría atenderse la propuesta que hoy se presenta, pues con esto creemos se lograría ahorrar recursos económicos y evitar esfuerzos innecesarios; se potenciaría el interés ciudadano por estas prácticas políticas, puesto que los partidos políticos centrarían su atención en promover dichas elecciones; se facilitaría su seguimiento académico, puesto que en la forma como actualmente se celebran provoca que pasen de manera inadvertida y, por supuesto, el abstencionismo no se hace esperar.

Nuestra propuesta era más limitada que la que hoy se presenta, ya que nos inclinamos por establecer diversos grupos como occidente, norte, poniente, sur, que englobaran a las distintas entidades para que en una misma fecha celebraran sus comicios.

Sin embargo, nos parece que los argumentos para justificar la pretendida reforma carece de validez, toda vez que la diversidad de fechas de celebración de comicios no es la causa principal que entorpece las negociaciones políticas; la impericia o falta de destreza política del gobierno federal para alcanzar acuerdos, no puede ser imputable al día en que un Estado celebre sus comicios.

### 8. *El voto de los mexicanos en el extranjero*

#### A. *Planteamiento general*

En un interesante trabajo de Jorge Carpizo y Diego Valadés, el ex rector de la UNAM nos recuerda que, como todo parece indicar, la inquietud por el voto de los residentes mexicanos en el extranjero nació entre líderes de las comunidades mexicana y "chicana", residentes en los Esta-

<sup>27</sup> López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, pp. 88-90.

dos Unidos de América durante los años setenta, quienes expresaron dicha inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de diversos partidos políticos mexicanos.<sup>28</sup>

Dicho planteamiento volvió a presentarse durante las discusiones de la reforma electoral federal de 1996, lo que llevó a que en el artículo octavo transitorio del Cofipe se previese que el Consejo General del IFE designara a una comisión de especialistas con el fin de realizar los estudios relativos a las modalidades de dicho voto, con objeto de tener las bases para, en su caso, presentar las iniciativas de reforma correspondientes.

Un impulso de tal exigencia lo representó las reformas a los artículos 30, 32 y 37 del texto constitucional federal, publicadas el 20 de marzo de 1997, que introdujeron, entre otros aspectos, la doble nacionalidad, lo cual tradicionalmente había estado prohibido.

Sin embargo, el planteamiento de poder sufragar fuera del espacio territorial del país plantea problemas e inconvenientes de diversa índole que resulta conveniente tener en cuenta, los mismos han sido expuestos de manera magistral por los doctores Carpizo y Valadés en su trabajo antes referido, por lo cual solamente enuncio algunos de ellos:

a) El elevado número de compatriotas que residen principalmente en Estados Unidos de América, los cuales podrían, en los hechos, inclinar la balanza en favor de tal o cual candidato presidencial, circunstancia que no se presenta en otro país que permita este tipo de sufragio.

b) Las implicaciones de la doble nacionalidad que puede conjuntarse también con una doble ciudadanía. Lo cual nos podría llevar al absurdo de que quienes decidieran la elección del presidente de México fuera un grupo de nacionales, pero que al mismo tiempo son ciudadanos extranjeros.

c) Las dificultades, controversias y recelos que causaría la confección de un padrón electoral de los ciudadanos en el extranjero; la eficacia y confiabilidad que tendrían las decisiones de las organismos electorales nacionales en este tipo de sufragios; la forma como se desarrollaría la propaganda electoral; pero, sobre todo, que los medios de comunicación extranjeros no influyeran en la decisión electoral que tomaran nuestros compatriotas, por sólo señalar algunos aspectos.

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998, p. 94.

## B. *Exposición de motivos*

En las extensas consideraciones a las reformas del Cofipe, se destaca que el voto de los mexicanos en el extranjero es un compromiso de la nación con millones de compatriotas que se encuentran fuera del territorio, en la mayoría de los casos en busca de mejores oportunidades de realización, pero que mantienen fuertes lazos económicos, culturales y afectivos con sus familias y sus lugares de origen.

Recuerda que de la reforma electoral de 1996 no se ha dado vigencia al apartado que se refiere al derecho a votar de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, con todo y el compromiso político que asumieron el Ejecutivo federal y los partidos políticos.

Destaca que a la fecha se han presentado al Congreso de la Unión 14 iniciativas de ley sobre el tema por parte de legisladores de diversos partidos políticos, mismas que se encarga de precisar. Que además un grupo de ciudadanos mexicanos, en gran medida residentes en el extranjero, entregó en abril de 2003 a las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la Unión su propuesta respectiva.

A su juicio, México se ha rezagado respecto de varios países americanos, y que desde 1990 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cual fue aprobada también por México, donde se establece que “los trabajadores migratorios y su familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen”.

Que se realizaron por la Secretaría de Gobernación con apoyo de la cancillería mexicana, diversas reuniones en ciudades de Estados Unidos de América y Canadá, países que concentran más del 98% de los mexicanos radicados en el exterior. En esas reuniones, con cerca de 310 representantes de organizaciones de mexicanos, se expusieron los elementos de una propuesta que se fue construyendo con ellos y en una constante negociación con legisladores y partidos políticos.

Por todo esto, la presente iniciativa propone adicionar al Cofipe un libro sexto que iría del artículo 273 al 277, en el que se establecería que los ciudadanos mexicanos que cuenten con credencial para votar y prevean que se encontrarán fuera del país al momento de la elección, deberán notificar al IFE su intención de votar en el extranjero, a más tardar el

15 de enero del año de la elección, fecha ya señalada en nuestra legislación para cerrar las incorporaciones al padrón electoral, con la finalidad de que se cuente con el tiempo suficiente para elaborar una lista nominal de electores en el extranjero, al mismo tiempo que los nombres que aparezcan en ésta serán suprimidos de la lista nominal de electores, para evitar la posibilidad de un doble voto, de tal forma que las listas se complementen y no se dupliquen. Los partidos políticos nacionales recibirán ambas listas por separado para su verificación.

Con el propósito de realizar los preparativos y tener un órgano responsable de la parte operativa de la elección fuera de territorio nacional, se establecerá la Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, a la cual se aplicará la misma regulación de las juntas ejecutivas locales con que cuenta el IFE, con excepción de aquellas que hacen referencia a la organización distrital y a la recepción y sustanciación de recursos de órganos inferiores. Su organización será aprobada por el Consejo General, a propuesta de la propia Junta Ejecutiva. También, se faculta a dicha Junta Ejecutiva para coadyuvar en la integración de expedientes sobre presuntas irregularidades que se presenten en la votación de mexicanos en el extranjero, aunque esta labor la desarrollará en México.

Prevé la integración de un consejo que funcionará tomando como base los términos que regulan a los consejos locales, a excepción hecha de todo lo relacionado con el nombramiento y control de los órganos distritales o de aquellas normas que están vinculadas a una entidad federativa, por lo que el Consejo General del Instituto aprobará sus reglas de operación, de conformidad con las funciones que se le asignan. Con lo anterior, se busca que exista un órgano electoral responsable de la operación del voto en el exterior, de tal manera que este nuevo reto no merme la atención que a todo el proceso debe prestar el Consejo General del Instituto.

En el libro sexto se reafirma la idea de que sólo el Consejo General del IFE, de conformidad con lo establecido en el Cofipe, determinará los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que el voto en el extranjero sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Que el Consejo General del instituto deberá determinar la modalidad de voto para el 2006, una vez considerado el informe que le rinda la comisión de especialistas, que habrá de integrarse dentro de los 30 días si-

guientes a la aprobación de la presente iniciativa, para que la votación en el exterior represente el menor costo, pero garantizando siempre el mejor desarrollo y mayor control por parte del órgano electoral. El Congreso de la Unión también conocerá del informe para las medidas a que haya lugar, sobre todo en lo referente a las partidas presupuestales que deba contemplar la Cámara de Diputados para tal fin.

En razón de lo expuesto en el párrafo anterior, el Consejo General habrá de determinar los procedimientos y mecanismos para la emisión, recepción y cómputo de los votos que se emitan en el exterior, de entre las modalidades de voto electrónico, voto postal o voto en casillas ubicadas en centros de votación o una combinación de ellas, para dar mayor flexibilidad a esta primera experiencia, de tal forma que, de ser el caso, se pueda establecer la votación electrónica en aquellos lugares de poca concentración de mexicanos, para conocer y evaluar de forma práctica los posibles riesgos y las ventajas que esta modalidad traería consigo.

Para hacer valer la prohibición a los partidos políticos y a sus candidatos de realizar campañas en el extranjero o contratar espacios en medios masivos de comunicación, se contempla un artículo 277 en el que dichas conductas se considerarán como infracciones graves a la legislación electoral, con lo que se pretende inhibir tales conductas por parte de los partidos y candidatos.

Se incorpora un artículo transitorio para establecer que el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que los recursos contemplados en ésta puedan ser promovidos también por la vía electrónica, con la finalidad de que los mexicanos, principalmente los que se encontraren en el extranjero, tengan acceso a la justicia electoral, sobre todo tratándose de los recursos referentes a la obtención de su credencial para votar y a su incorporación en el padrón electoral o en la lista nominal de electores en el extranjero, supuestos contemplados por la ley.

### *C. Propuestas de reforma*

De esta manera, respecto del tema que nos ocupa, se propone reformar el Cofipe en los siguientes términos:

Artículo 6

1. y 2. ...

3. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional al momento de la elección, podrán ejercer el sufragio en los términos que establezca este Código.

#### Artículo 9

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

#### Artículo 82

1. ...

2. Para efecto de organizar el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, el Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

a) Determinar los procedimientos y mecanismos para la emisión, recepción y cómputo del voto de los mexicanos en el extranjero;

b) Establecer facilidades para permitir que los mexicanos que quieran votar en el extranjero cuenten con credencial para votar, sean incorporados en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero y puedan ejercer su derecho al sufragio, de acuerdo a las reglas establecidas en la Constitución y en este Código;

c) Celebrar, por conducto de su presidente, los convenios con las diversas autoridades del Estado mexicano, para hacer efectiva la emisión y recepción de los votos a que se refiere este párrafo;

d) Realizar el cómputo de los votos para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitidos en el extranjero, y turnarlo al Tribunal Electoral para el cómputo final; y

e) Las que sean necesarias para garantizar que el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero se ajuste a las características establecidas en la Constitución y en el presente ordenamiento.

3. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

#### Artículo 141

1. ...

2. ...

a) a e) ...

f) En su caso, los datos que acrediten la naturalización o la recuperación de la nacionalidad.

#### Artículo 145

1. ...

2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales en el territorio nacional, así como un único listado de todos aquellos que hayan manifestado su decisión de ejercer su voto en el extranjero.

3 a 4. ...

## Artículo 182

1.a 4. ...

5. Los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar, por sí o por interpósita persona, actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera del territorio nacional.

## Artículo 223-A

1. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional, cuenten con Credencial para Votar y hayan notificado su intención de votar en el extranjero, podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## Artículo 224

1. La votación se cerrará a las 18:00 horas del horario local correspondiente al lugar donde se emita.

2. y 3. ...

## Libro sexto

### Del voto de los mexicanos en el extranjero

## Artículo 273

1. El ejercicio del derecho para votar de los mexicanos, cuando se encuentren fuera del territorio nacional, se regulará, en lo aplicable, por lo establecido en el presente ordenamiento para el que se lleva a cabo en territorio nacional, con excepción de las disposiciones que expresamente se establecen para el efecto.

2. Para regular el voto de los mexicanos fuera del territorio nacional, el Consejo General del Instituto sólo contará con las facultades expresamente establecidas en este Código.

3. El voto de los mexicanos en el extranjero se efectuará a través de alguna de las siguientes modalidades, o combinación de ellas:

a) Voto electrónico;

b) Voto postal; y

c) Voto en casillas instaladas en centros de votación.

## Artículo 274

1. Los ciudadanos mexicanos que prevean que se encontrarán fuera del territorio nacional al momento de la elección, deberán notificar al Instituto Federal Electoral su intención de emitir su voto en el extranjero. Esta notificación la harán ante el Registro Federal de Electores, en los lugares que el mismo habilite para el efecto. Dicha notificación la deberán realizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección.

2. Se elaborará una Lista Nominal de Electores en el Extranjero con los datos de los ciudadanos que hayan manifestado su decisión de votar fuera del país, por lo que sus nombres serán suprimidos de la Lista Nominal de Electores del distrito a que correspondan, y aquella se entregará a los partidos políticos nacionales por separado para su verificación.

### Artículo 275

1. Para la organización de las elecciones fuera del territorio nacional, se establecerá una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la cual se integrará y funcionará en los mismos términos que una Junta Local Ejecutiva, con excepción de lo establecido en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 100; además, coadyuvará con la Junta General Ejecutiva en la integración de expedientes sobre las presuntas irregularidades que se cometan con motivo del voto de mexicanos en el extranjero, ejerciendo ambas sus facultades en territorio nacional.

2. Durante el proceso electoral funcionará un Consejo Especial responsable de vigilar la organización del voto de los mexicanos en el extranjero. En su integración y funcionamiento se observarán las bases que este Código establece para un Consejo Local, con excepción de lo previsto en el inciso b) del artículo 103, para que la residencia se acredite en cualquier entidad federativa. Para efectos de los incisos b) a j) del artículo 105, así como de los incisos b) a f) del artículo 107, el Consejo General aprobará unas reglas de operación.

3. La Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, presentará para la aprobación del Consejo General del Instituto, la forma de su organización interna para la mejor realización, evaluación y control de sus atribuciones.

4. Los órganos responsables de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero observarán los principios rectores del voto, previstos en la Constitución y en este Código.

5. Los partidos políticos nacionales, a través de sus representantes, tendrán acceso a toda la información de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero.

### Artículo 276

1. El Consejo General del Instituto, con base en lo dispuesto en el presente ordenamiento, determinará los mecanismos, procedimientos y medidas de seguridad para garantizar que los votos emitidos en el extranjero cumplan con las características establecidas en la Constitución y en este Código, particularmente en lo que se refiere a garantizar que el voto sea personal, secreto e intransferible.

2. Los ciudadanos mexicanos que notifiquen su intención de votar en el extranjero recibirán los elementos necesarios para la emisión de su voto.

### Artículo 277

1. Para efectos del artículo 269 de este Código, se considera como infracción grave la realización de actos públicos de campaña o contratación de espacios en medios masivos de información en el extranjero, por parte de los partidos, sus candidatos o terceras personas. Los partidos políticos deberán denunciar el uso indebido de sus emblemas electorales o del nombre de sus candidatos en el extranjero.

#### D. *Comentarios*

En torno a esta propuesta, Alianza Cívica se ha manifestado en el mismo sentido al señalar la necesidad de “establecer los criterios legales y operativos para el voto de los mexicanos en el extranjero dando facultades al IFE como el único responsable de organización del ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y hacer las adecuaciones de orden legal y operativo que sean necesarias para ello”.<sup>29</sup>

Por nuestra parte, juzgamos que la presente iniciativa lamentablemente se fundamenta más en consideraciones políticas y exigencias planteadas por diversas organizaciones partidistas y civiles, pero no se ha preocupado por profundizar desde una perspectiva jurídico-política las implicaciones que esto acarrearía.

En tal sentido, las consideraciones que se presentan para fundamentar la iniciativa, resultan muy endebles y discutibles, baste como ejemplo la referencia de que nuestro país ha quedado rezagado frente a otras democracias de América Latina —Argentina, Barbados, Colombia, Perú, etcétera—, sin tener en cuenta las enormes diferencias que México tiene frente a dichas naciones; tampoco es razón suficiente, el que la propuesta se fuera construyendo en reuniones celebradas en varias ciudades de la unión americana y Canadá por funcionarios mexicanos, puesto que los planteamientos de un sector interesado no es razón suficiente para avalar los cambios pretendidos cuya repercusión tendrá efectos en todo el territorio nacional.

Por otra parte, la iniciativa resulta muy ambigua al responsabilizar al Consejo General del IFE de la determinación de la modalidad que tendrá el voto para los comicios de 2006, tal pareciese que lo que el Ejecutivo y, en su caso, los legisladores no pudieron decidir, que el IFE lo arregle, situación que no es posible aceptar.

#### 9. *A manera de conclusión*

Coincidimos con la gran mayoría de reformas que se pretenden realizar, al intentar resolver diversos aspectos a los que la normativa electoral no ha dado solución, lo que ha propiciado que ante tales vacíos constitu-

29 Información obtenida de [www.alianzacivica.org.mx/materiales/PropRefElecAC2004.pdf](http://www.alianzacivica.org.mx/materiales/PropRefElecAC2004.pdf)

cionales y legales algunos aprovechen para distorsionar el desarrollo de nuestras prácticas políticas.

A pesar de que en varios rubros se ha avanzado en materia electoral, si no se solucionan los aspectos aún pendientes, no podremos alcanzar la madurez política que se observa en otras democracias, con lo cual nos estaremos condenando a convivir con los cuestionamientos y recelos que generan los comicios.

El hecho de que las iniciativas presentadas se ocupen de cuestiones específicas, y que sean calificadas como reformas de “segunda generación”, no significa en modo alguno que su aprobación sea cosa sencilla, sobre todo si propugnan la disminución de ingresos económicos a partidos políticos y a los medios de comunicación. Ante tales circunstancias, creemos que para “desempantanar” las reformas presentadas sería conveniente aprobar aquellos puntos que no suscitan mayor discusión, y seguir afinando, concertando y discutiendo aquellos puntos que entrañan serias diferencias.

Consideramos que el tema del voto de los mexicanos en el extranjero requiere mayor análisis y discusión, dadas las importantes implicaciones que esto acarrearía, aspectos que tanto la iniciativa del Ejecutivo federal como la que acaba de aprobarse el 22 de febrero del 2005, de la diputada del PRI, Laura Elena Martínez Rivera, nos parecen muy endebles e insuficientes.

