



ESTUDIOS SOBRE LA
REFORMA
ELECTORAL
2007

HACIA UN
NUEVO
MODELO

COORDINADORES : LORENZO CÓRDOVA VIANELLO · PEDRO SALAZAR UGARTE

342.7106 Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo
M6 modelo / coordinadores Lorenzo Córdova Vianello y
E582e Pedro Salazar Ugarte; prólogo Guillermo Ortiz Maya-
 goitia -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial
 de la Federación, 2008.
 XV, 640 p.

ISBN 978-607-7599-09-8

1. Reforma Electoral – México - 2007-2008. 2. Reforma Constitucional. 3. Partidos Políticos - Regulación. 4. Justicia electoral. 5. Autoridades electorales. I. Córdova Vianello, Lorenzo, coord. II. Salazar Ugarte, Pedro, coord. III. Ortiz Mayagoitia, Guillermo, pról.

ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA ELECTORAL 2007

Hacia un nuevo modelo

D.R. © 2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Primera edición: Noviembre, 2008

ISBN 978-607-7599-09-8

Las opiniones expresadas en los textos publicados en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores.

Ciudad de México

■ DIRECTORIO ■

SALA SUPERIOR

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Lic. Marco Antonio Zavala Arredondo

Secretario General de Acuerdos

SALAS REGIONALES

Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco

Magistrado Noé Corzo Corral

Magistrado Presidente José de Jesús Covarrubias Dueñas

Magistrado Jacinto Silva Rodríguez

Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León

Magistrado Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz

Magistrada Presidenta Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Magistrada Georgina Reyes Escalera

Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz

Magistrada Yolli García Álvarez

Magistrada Judith Yolanda Muñoz Tagle

Magistrada Presidenta Claudia Pastor Badilla

Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal

Magistrado Eduardo Arana Miraval

Magistrado Roberto Martínez Espinosa

Magistrado Ángel Zarazúa Martínez

Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México

Magistrada Adriana Margarita Favela Herrera

Magistrado Carlos A. Morales Paulín

Magistrado Presidente Santiago Nieto Castillo



▪ ÍNDICE ▪

Pág. IX

PRÓLOGO

Guillermo Ortiz Mayagoitia

Pág. XIII

NOTA INTRODUCTORIA

Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte

I. LA REFORMA Y SU CONTEXTO

Pág. 3

La jurisprudencia del TEPJF:

Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008

María del Carmen Alanis Figueroa

Pág. 25

Estampas de la Reforma

José Woldenberg

Pág. 45

Las razones y el sentido

de la Reforma Electoral de 2007-2008

Lorenzo Córdova Vianello

Pág. 71

La Reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa

Pedro Salazar Ugarte

Pág. 95

La Reforma ante la Suprema Corte de Justicia
de la Nación

Fernando Franco

II. EL NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Pág. 125

El nuevo sistema de comunicación política
en la Reforma Electoral de 2007

César Astudillo

Pág. 177

2007: La Reforma de la democracia

Ricardo Becerra

Pág. 191

La libertad de expresión y los límites impuestos
por la reforma del artículo 41 constitucional.

Aspectos problemáticos

Juan Antonio Cruz Parceró

III. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pág. 213

El sistema de partidos en la Reforma de 2007

Jorge Alcocer

Pág. 235

Transparencia, elecciones y partidos

Salvador Nava

IV. FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN

Pág. 261

Financiamiento a los partidos políticos:
el nuevo modelo mexicano

Ciro Murayama

Pág. 289

La fiscalización de los recursos

Marco A. Zavala

V. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL Y SUS PROCESOS

Pág. 345

Las autoridades electorales: estructura y atribuciones

Leonardo Valdés Zurita

Pág. 361

La Contraloría General del Instituto Federal Electoral

Gregorio Guerrero Pozas

Pág. 377

Regulación del proceso electoral

Cecilia Tapia

VI. LA JUSTICIA ELECTORAL

Pág. 403

El Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación: Sala Superior

Manuel González Oropeza

Pág. 423

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación: Salas Regionales

Pedro Esteban Penagos

Pág. 435

El control constitucional de las leyes a cargo del
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Margarita Luna Ramos

Pág. 453

El debido proceso en la justicia partidaria mexicana
Constancio Carrasco Daza

Pág. 467

**La impugnación y calificación de las elecciones
y el juicio laboral electoral**
Santiago Nieto y Rodolfo Terrazas

Pág. 497

Nulidades en materia electoral
José Alejandro Luna Ramos

Pág. 527

Un servicio profesional para el Tribunal Electoral
Patricio Ballados Villagómez

VII. UNA AGENDA ABIERTA

Pág. 549

**La justicia penal como instrumento de fortalecimiento
de la institucionalidad electoral**
Arely Gómez

Pág. 569

Los faltantes de la Reforma
Rodrigo Morales

VIII. LA REFORMA DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL

Pág. 585

**Implicaciones de la Reforma para los estados:
Una visión regional**
Raúl Arroyo

IX. LA REFORMA DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Pág. 609

**México: Principio de equidad y nuevas reglas
de la contienda electoral**
Raúl Ávila y Daniel Zovatto

Pág. 629

**Administración electoral: La experiencia mexicana en
una perspectiva internacional e histórica**
Nguyen Huu Dong



PRÓLOGO

La Reforma constitucional de 2007 y las modificaciones legales que le siguieron en 2008 fueron ambiciosas en muchos sentidos. De ahí la importancia de obras como ésta, en la que más de treinta autores fueron convocados para revisar —desde distintas perspectivas— los aspectos más significativos de la Reforma Electoral. Los coordinadores de la obra buscaron conjuntar a diversos especialistas que aportan a esta publicación la visión y la experiencia profesional de impartidores de justicia, funcionarios electorales, académicos y representantes de organismos internacionales.

Los textos contenidos en la obra arrojan luz sobre detalles de la modificación al marco normativo en materia electoral y plantean interrogantes por resolver; advierten los posibles riesgos en la implementación e interpretación de la norma y, con todo ello, abren el camino hacia líneas de investigación que pudieran surgir durante los próximos años.

Es precisamente en ese último rubro —el de la investigación— que en el futuro se podrá medir con justicia el aporte de este libro. En materia electoral todavía queda mucho por explorar, por lo que el análisis riguroso del desempeño de los marcos normativos que rigen los comicios en cada país y en cada momento histórico permite al resto de las naciones aprender de la experiencia, con lo que gradualmente se podrán ir construyendo mejores instrumentos para garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

I. La Reforma y su contexto

Una primera intención de quienes trazaron el contenido de la obra fue que la Reforma Electoral quedara debidamente contextualizada. En palabras de uno de los coordinadores, Lorenzo Córdova, “analizarla aisladamente

[...] supone desnaturalizarla y ahí diluir su significado más evidente [...]”. Desde su perspectiva, el sentido más trascendente de la Reforma fue que se hizo cargo de problemas que venían gestándose desde una década atrás, por lo que se plantea como una vacuna ante los nuevos desafíos que trajo consigo el proceso democratizador en México.

Coincide el punto de vista de la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa, quien señala que la solución de las controversias concretas permite detectar los problemas no reglamentados en la ley o regulados de manera insuficiente. En el capítulo de su autoría explica que el contenido de la jurisprudencia en materia electoral ha servido de fuente para la nueva legislación.

Desde otro punto de vista, José Woldenberg enmarca la Reforma desde un antecedente que merece ser recordado: la propuesta de Reforma constitucional en materia electoral de 2003. Al contrastar aquel proyecto con las modificaciones de 2007, Woldenberg analiza los aspectos más generales de la Reforma. En ese mismo ramo, Pedro Salazar anuncia que la Reforma constitucional de 2007 enfrenta el reto de erradicar de las campañas electorales, cualquier aspecto ajeno a ellas y suprimir el daño que la posible ofensa y el ataque al adversario pueden causar.

El estudio de la Reforma electoral también se complementa con las objeciones que se le formularon. En ese tenor, el Ministro José Fernando Franco González Salas estudia el cauce jurisdiccional que siguieron tales diferendos.

II. Principales temas de la Reforma

Los artículos que conforman este libro, buscan abrir una discusión sobre temas como el sistema de partidos, el financiamiento y fiscalización de los recursos públicos destinados a los institutos políticos y las facultades y atribuciones de los órganos de competencia electoral: César Astudillo denomina a la Reforma de 2007 como la “tercera generación”

de reformas electorales; Ricardo Becerra y Juan Antonio Cruz estudian el nuevo modelo de comunicación política; Jorge Alcocer describe los nuevos procedimientos de registro para partidos políticos y sus implicaciones; Salvador Nava destaca las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información para los partidos políticos y, por su parte, Ciro Murayama y Marco Zavala abordan el tema de los recursos con que funcionan los partidos políticos.

Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, reseña la concepción e integración desde 1989 hasta la fecha del órgano que organiza las elecciones federales, al tiempo que discute las atribuciones que la Reforma Electoral confirió a cada una de sus áreas, mientras que Guerrero Pozas expone la necesidad de un órgano de control interno para el Instituto Federal Electoral.

Respecto al tema de la autoridad jurisdiccional, dos magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos— describen el impacto de la Reforma Electoral en la Sala Superior y en las Salas Regionales, ahora permanentes.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, al abordar el tema de la facultad para controlar la constitucionalidad de las leyes, que se otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revive en su artículo las razones que dieron origen a la contradicción de tesis 2/2000-PL que impedía esa posibilidad antes de la Reforma.

Los magistrados Alejandro Luna Ramos y Constancio Carrasco Daza discuten en sus artículos otros impactos de la Reforma constitucional sobre la justicia electoral: el sistema de nulidades y el necesario agotamiento de las instancias intrapartidistas para promover los medios de impugnación ciudadanos ante el Tribunal Electoral.

Patricio Ballados analiza la manera en que la justicia federal se fortalecerá con la inclusión del personal jurídico del Tribunal Electoral en el sistema de carrera judicial.

III. La perspectiva internacional

Tres seguidores de los procesos electorales en el mundo ofrecen su perspectiva internacional: Raúl Ávila y Daniel Zovatto, para quienes la Reforma Electoral es congruente con la propia experiencia institucional mexicana, generada en la última década, y Dong Nguyen, que advierte la necesidad de fortalecer la credibilidad en el sistema electoral mexicano.

IV. La agenda abierta

Ninguna transformación normativa puede conocerse plenamente sin discutir los aspectos que, estando en las agendas de discusión, no consiguieron formar parte de las nuevas leyes.

Desde ese punto de vista, Rodrigo Morales se pregunta si los nuevos marcos constitucional y legal soportarán un desenlace tan cerrado y competido como el que ocurrió en la elección de 2006.

El Registro Nacional Ciudadano; la necesidad de fortalecer el voto de los mexicanos en el extranjero; la exigencia de reducir la probabilidad de errores aritméticos en el llenado de actas de escrutinio y cómputo, y la demanda ciudadana de abaratar todavía más el costo de la competencia electoral, son temas aún pendientes.

Finalmente, Arely Gómez describe las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y los tipos penales electorales, asimismo, señala como prioritaria una reforma penal electoral que —desde su óptica— completará las adecuaciones necesarias para poner al día el marco normativo de las contiendas electorales.

Como se puede apreciar, el lector tiene en sus manos una obra que pretende provocar la reflexión sobre los derechos político-electorales, en cuyo contenido se aprecia que la democracia mexicana del siglo XXI es un tema de política, pero también —y sobre todo— de derecho.

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal

■ NOTA INTRODUCTORIA ■

El conjunto de ensayos contenidos en este volumen ofrece una radiografía —rigurosa, exhaustiva e informada— de los aspectos relevantes que abarcó la Reforma Electoral constitucional de 2007 y legal de 2008. Entre los autores de estos trabajos se encuentran los principales especialistas nacionales e internacionales en la materia. De hecho, junto con académicos y estudiosos del tema, participan en la obra los funcionarios del Estado mexicano —Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados del Tribunal Electoral, el Presidente del Consejo General del IFE, la Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales de la PGR, sólo por mencionar algunos— que tienen a su cargo la aplicación e interpretación de las nuevas normas. De ahí que resulte atinado calificar a este libro como la obra colectiva más actualizada y especializada en esta materia en México. Por lo mismo, este conjunto de ensayos está destinado a convertirse en una referencia obligada y, sobre todo, en insumo para reflexiones y discusiones de los interesados en los temas electorales desde el campo de la política, la administración, la jurisdicción y la academia. Por lo menos esperamos que así sea.

El libro está dividido en nueve apartados. En el primero de ellos se ofrece un conjunto de trabajos que desde una perspectiva global abordan, principalmente, los orígenes, el contexto y el sentido de la Reforma, sus alcances políticos y constitucionales, y las consecuencias judiciales que podrían conllevar algunos de los eventos y acciones que siguieron a su aprobación por las instancias legislativas. Los siguientes apartados, que constituyen en conjunto una perspectiva completa de

la agenda de la Reforma abordan, uno a uno y de manera específica, los temas torales de esa gran operación legislativa: se analiza la nueva regulación en materia de medios de comunicación; las nuevas reglas en el sistema de partidos políticos y en los requisitos de transparencia; los cambios en el delicado tema de las finanzas y la fiscalización partidista; los cambios en la conformación y en reglas de operación del Instituto Federal Electoral y los procesos electorales y, sobre todo, se estudian puntualmente los cambios en la estructura, funcionamiento, facultades y operación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Luego, con la finalidad de revisar la agenda pendiente de la Reforma, se incluye un texto dedicado a los delitos y a la Fiscalía Especializada en administrar la justicia penal electoral y otro a los puntos faltantes. Finalmente, se analiza también el impacto y las implicaciones de la Reforma desde la perspectiva tanto de las entidades federativas como desde la óptica internacional.

Todos los trabajos aquí agrupados fueron solicitados de manera expresa a los autores y autoras con la finalidad de ofrecer una obra temáticamente coherente y exhaustiva. Eso explica, por ejemplo, que algunos textos solamente se ocupen de determinados aspectos puntuales y parciales de temas amplios cuyo estudio es complementado en otros artículos. Es el caso de ciertos temas en materia de justicia electoral que, desde nuestra perspectiva, dado el grado de especialización que exigía su estudio, debían tratarse de esa manera. En sentido contrario, en una aparente paradoja, otros temas vastos y de gran complejidad son tratados en un solo trabajo (por ello dos de los textos contenidos en el libro tienen una extensión considerablemente mayor al resto). En esos casos, en los que más allá de la especialización, era necesario echar mano de los antecedentes o de las experiencias comparadas para ofrecer un contexto adecuado al tema, consideramos que valía la pena tolerar un desequilibrio de forma en aras de la exhaustividad de fondo. Confiamos en que los lectores encontrarán la decisión justificada al adentrarse en la lectura de los ensayos en su conjunto.

Este volumen es el producto de un esfuerzo colectivo. En primer lugar, está el trabajo de todos y cada uno de los colaboradores y colaboradoras de este volumen que ofrecen a los lectores un conjunto de textos originales. En segunda instancia, está la labor minuciosa y profesional del personal de las coordinaciones de Comunicación Social, y de Información, Documentación y Transparencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de Talleres Gráficos de México, gracias a quienes ha sido posible lograr una edición de calidad en un plazo breve. Finalmente, está el esfuerzo desinteresado y comprometido de los becarios y asistentes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que aceptaron apoyarnos en el trabajo de coordinación de esta obra. A todas y todos nuestro agradecido reconocimiento.

**Lorenzo Córdova Vianello
Pedro Salazar Ugarte
Ciudad de México, noviembre de 2008.**