

Nuevas instituciones y figuras electorales

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se ha convertido en la principal arma de los ciudadanos frente a los actos que realizan sus propios partidos políticos, apunte que se hace con base en los datos estadísticos de los procesos electorales correspondientes a los años 1997, 2000, 2003 y 2006, que son los que ha organizado el IEQ desde que tiene la calidad de organismo público autónomo por disposición constitucional, donde observamos que durante los dos primeros procesos electorales no se interpuso ningún juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el 2003 se interpuso uno y en el 2006 se presentaron veintiuno de estos juicios, además de cinco que fueron presentados como otro medio de impugnación pero que fueron reencauzados como juicio protector por el tribunal federal electoral, estando relacionados la mayoría de ellos con los procedimientos internos de elección de candidatos

Roberto R. Rodríguez Ontiveros

Director Ejecutivo de Organización Electoral del IEQ

Las instituciones electorales son el conjunto de organismos públicos encargados de desempeñar la función de organizar las elecciones, así como de resolver los conflictos que se derivan de los procesos electorales y de las relaciones entre las autoridades electorales y las personas y entidades involucradas con los mismos, las cuales realizan sus actividades con base en las disposiciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos como códigos y leyes.

En nuestro país, las instituciones electorales que tienen encomendadas estas importantes tareas a nivel nacional son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que en el estado de Querétaro los organismos encargados son el Instituto Electoral de Querétaro y la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Los institutos electorales son las autoridades de carácter administrativo que organizan, desarrollan y vigilan los procesos electorales para la renovación periódica y pacífica de los titulares e integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos, a través del voto popular; los tribunales citados son los que resuelven las inconformidades que presentan los partidos políticos y los ciudadanos en asuntos electorales. Las instituciones electorales federales ejercen sus funciones con base en lo dispuesto en la Constitución General, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Las instituciones electorales locales tienen el fundamento de sus facultades, atribuciones y competencias en la Constitución del Estado, la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.

A pesar de que los institutos electorales y los tribunales especializados en la materia electoral surgieron como tales en el año de 1990 en el ámbito federal y en 1994 en el ámbito local, no fue sino hasta 1996 que se reformó tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Constitución

Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, para modificar la naturaleza, estructura y competencia de las instituciones electorales para funcionar como ahora las conocemos.

El Instituto Federal Electoral se transformó en un organismo público autónomo mediante la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual implicó su salida de la esfera administrativa del Poder Ejecutivo Federal, con la clara intención de que su actuación no estuviera supeditada a las decisiones del Presidente de la República en turno, atendiendo las necesidades históricas y el reclamo social que demandaba que la organización de las elecciones estuviera en manos de una entidad ajena a los intereses del aparato gubernamental, generando así la confianza en los ciudadanos de que el sufragio sería respetado y efectivamente contado para garantizar el legítimo relevo de los cargos de elección popular, esto es, que el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión ocuparan dichos cargos por haber obtenido la mayoría de los votos en las elecciones correspondientes. Actualmente, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral que es el Consejo General, se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, un consejero por cada grupo parlamentario en el Congreso de la Unión, un representante de cada partido político nacional y el Secretario Ejecutivo; sin embargo, sólo el Presidente y los ocho consejeros electorales pueden votar para la toma de decisiones y su designación deriva de la Cámara de Diputados

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación antes de la reforma mencionada, no pertenecía al poder de referencia, sino que era un tribunal de tipo administrativo al que le correspondía conocer de las controversias electorales, pero cuyos titulares eran designados a propuesta del Presidente de la República, característica que incidía en la imparcialidad que todo órgano jurisdiccional debe manifestar en sus actuaciones; por esta razón, a partir de la reforma del 22 de agosto de 1996, se consideró conveniente que se trasladara orgánicamente a la estructura del Poder Judicial para concederle una independencia que propiciara una verdadera impartición de justicia en los conflictos electorales. El máximo órgano de este tribunal es la Sala Superior, misma que se integra de siete magistrados electos por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

En el ámbito local, el Instituto Electoral de Querétaro goza de autonomía a raíz de la reforma a la Constitución Política del Estado publicada el 12 de septiembre de 1996 en el Periódico Oficial *La Sombra de Arteaga*, estableciéndose en el artículo 15 que es el organismo público autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones locales, entendiéndose por éstas a los procesos de renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y Ayuntamientos del Estado, es decir, Gobernador, Diputados, Presidentes Municipales y Regidores; ejerciendo dicha función bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad; y señalando también que es autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño. El Consejo General es su órgano superior de dirección y está conformado por siete consejeros electorales, fungiendo uno de ellos como Presidente y otro como Secretario Ejecutivo, y un representante por cada partido político registrado. Sólo los consejeros electorales pueden votar para emitir sus determinaciones y son electos por la Legislatura del Estado.

La Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia se creó mediante la reforma constitucional del 12 de septiembre de 1996, misma que se previno funcionara de manera independiente de las Salas Civil y Penal con las que ya contaba dicho tribunal, a efecto de que los conflictos relacionados con la materia electoral respecto de los cargos de elección popular en el Estado y Municipios, fueran resueltos en primer instancia o en apelación por un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial estatal.

Pero además de la transformación que sufrieron las instituciones electorales federales y locales, paralelamente también se fundaron nuevas figuras que se encuentran reguladas en los ordenamientos jurídicos especiales, refiriéndonos en concreto a las contempladas en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, como son los observadores electorales, la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y la correlativa fiscalización por parte de la autoridad electoral, el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, las precampañas electorales, la equidad de género en la postulación de candidatos, la propaganda electoral, la publicación de sondeos y encuestas de opinión sobre asuntos electorales y el sistema de medios de impugnación.

La observación electoral se establece como un derecho de los ciudadanos queretanos y de los residentes en el estado para que directamente puedan presenciar los actos y procedimientos que se desarrollan durante el proceso electoral, destacando los relativos a la jornada electoral como es la instalación de la casilla, la votación de los ciudadanos, el escrutinio y cómputo de los votos y el levantamiento de las actas y carteles correspondientes. Para que los ciudadanos y residentes puedan fungir como observadores electorales, ya sea de manera individual o a través de alguna organización, deben cumplir los requisitos previstos en la Ley y obtener la acreditación respectiva. Esta figura contribuye evidentemente a transparentar los procesos de elección popular, pues los ciudadanos que se desempeñan como observadores electorales testifican que la actuación de todos los involucrados se realice con apego a las disposiciones jurídicas aplicables.

El manejo de los recursos de que disponen los partidos políticos para su funcionamiento, así como el origen de los mismos, es un tema trascendental para la consolidación del un régimen democrático, ya que estas entidades realizan sus actividades ordinarias y de campaña mediante recursos económicos procedentes mayoritariamente del erario, y como organizaciones de ciudadanos hacen posible su acceso a los cargos de elección popular; razón suficiente para que el financiamiento de sus actividades se haga con absoluta claridad a fin de despejar cualquier duda que afecte su credibilidad. Por este motivo, existe un completo sistema de rendición y fiscalización de cuentas en la legislación electoral que permite verificar de manera fehaciente la forma en la que los partidos obtienen y gastan recursos para su adecuado funcionamiento, estando obligados a presentar cada trimestre estados financieros que contengan un balance general, un estado de ingresos y egresos, un estado de origen y aplicación de recursos y sus relaciones analíticas, tanto del financiamiento público, como del privado y del autofinanciamiento, debiendo acompañar la documentación legal comprobatoria. Recibida la información, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral elabora un dictamen que evalúa y califica el manejo financiero de los partidos políticos y el Consejo General lo aprueba o desaprueba, según se haya efectuado la administración de los recursos y el cumplimiento de las normas legales.

Los partidos políticos son parte fundamental del sistema electoral, pues como se ha comentado, hacen posible que los ciudadanos accedan al poder público al postularlos como candidatos, previo triunfo en las elecciones populares. Este mecanismo de elección, identificado legalmente como proceso electoral, implica una competencia entre los partidos políticos y sus candidatos, cuya meta es la obtención del voto, basándose para ello en las ideas, programas y plataformas que exponen a la ciudadanía sobre los asuntos de interés general. Por tratarse de una competencia, es necesario que las reglas de la contienda sean claras y precisas, buscando en todo momento que impere la equidad y evitando ventajas indebidas para alguno de los participantes. En la actualidad, uno de los instrumentos más eficaces para que los partidos políticos y sus candidatos puedan hacer llegar sus propuestas a los electores son los medios de comunicación masiva, electrónicos e impresos, convirtiéndose en una herramienta indispensable durante las campañas electorales. En tal virtud, se establece como un derecho de los partidos políticos el acceder en condiciones de equidad a los medios de comunicación operados por particulares, y en condiciones de igualdad, a los que son propiedad del Estado; obligando a los particulares a garantizar que las tarifas que cobren no sean más altas que las comerciales y que sean del mismo costo para todos los partidos políticos, y adicionalmente, imposibilitándolos para que regalen tiempos o espacios a algún partido político, a menos que a todos les regalen tiempos y espacios por igual.

Antes de que los partidos políticos registren formalmente a sus candidatos ante los órganos del Instituto Electoral de Querétaro, los ciudadanos aspirantes a candidatos realizan actividades encaminadas a obtener la postulación necesaria, conociéndose esta etapa como precampañas. Durante este periodo los aspirantes a candidatos o precandidatos buscan ganarse la designación de conformidad con lo que marcan los estatutos del partido y demás reglas que se dicten al efecto, organizando con ese fin actos proselitistas y difundiendo propaganda que se limita al interior de los partidos políticos; sin embargo, estas actividades tienen repercusión hacia la sociedad, ya que muchas son públicas o de impacto visual externo y lógicamente requieren de recursos económicos para su ejecución, sin que puedan destinarse recursos derivados del financiamiento público, ya que éstos están predestinados a las actividades ordinarias y de campaña, no así a las de precampaña. Por estas circunstancias, ahora se cuenta con normas jurídicas que regulan las actividades de precampaña, sobresaliendo las que señalan que solamente pueden efectuarse desde el 1 de octubre del año anterior a la elección hasta el 31 de marzo del año de la elección; que los partidos políticos deben avisar al Instituto Electoral de Querétaro sobre el registro de sus aspirantes a candidatos a más tardar dentro de los cinco días siguientes; que la propaganda que se utilice debe ser retirada por los partidos políticos a más tardar el 15 de abril del año de la elección; que los aspirantes a candidatos no deben gastar más del 10% del tope autorizado en el proceso electoral inmediato anterior para la elección respectiva, implementándose un mecanismo de verificación por parte del Instituto Electoral de Querétaro para vigilar que no se rebase dicha cantidad; y que los partidos políticos coadyuvarán presentando la agenda de actividades de cada aspirante a candidato y un informe de ingresos y egresos relativo a los recursos económicos utilizados para financiar sus precampañas.

Una de las figuras más novedosas en la legislación electoral es la denominada equidad de género, la cual consiste en la fijación de un tope máximo para que más

del 70% de las candidaturas que postulen los partidos políticos no recaigan solamente en hombres o solamente en mujeres, y llegado el momento, esa equidad también se vea reflejada en el Congreso y los Ayuntamientos. En realidad, esta medida se debe a la costumbre e idiosincrasia mexicanas, donde las mujeres se encuentran en muchos aspectos en clara desventaja frente a los hombres, sin que ello definitivamente obedezca a sus aptitudes o habilidades, ya que por el contrario, ha quedado demostrada su sobrada capacidad en las diversas áreas en las que han participado, siendo una de ellas el ejercicio del poder público.

Las ideas, programas y plataformas que difunden los partidos políticos durante las campañas electorales con el propósito de obtener el voto, se realiza a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que en su conjunto se denominan propaganda electoral, misma que por la vía de difusión podemos dividir en dos grandes grupos: la transmitida en los medios de comunicación masiva, ya sean electrónicos como la radio, la televisión y la internet, o impresos como los periódicos y prensa escrita; y los difundidos mediante espectaculares, mamparas, gallardetes, carteles, volantes, pintas, etc., los que por su propia naturaleza son colocados, adheridos o pintados en bastidores, mamparas, elementos del equipamiento urbano, inmuebles de propiedad privada, vehículos, entre otros. Este último grupo ha representado una problemática en materia de contaminación visual e imagen urbana, toda vez que concluyen las campañas electorales o el mismo proceso electoral, y continúan en los lugares en los que fueron puestos, ocasionando un justificado rechazo social. Ante esta situación, se encuentra dispuesto en la ley de la materia la obligación de los partidos políticos de retirar toda su propaganda electoral a más tardar sesenta días después de celebradas las elecciones, debiendo avisar sobre el cumplimiento de esta a disposición al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro a más tardar el día 10 de septiembre del mismo año. En caso de que no retiren su propaganda, se solicita el retiro a las autoridades municipales, pagándose el costo que se genere con cargo al financiamiento público que corresponde al partido político en cuestión.

Los sondeos y encuestas de opinión han adquirido en tiempos recientes una gran importancia para los partidos políticos y sus candidatos, a tal grado que el tono del discurso político y la estrategia de las campañas electorales son determinados por los resultados que arrojan estos instrumentos de medición, siendo también en varias ocasiones indebidamente utilizados para impulsar o atacar a determinado candidato o a su partido. Por el impacto que ocasiona la difusión de los sondeos y encuestas de opinión y con la finalidad de evitar confusión o información desviada o tergiversada en los electores, se prohíbe a toda persona, física o moral, publicar cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales durante los ocho días previos al día de las elecciones y hasta dos horas después del cierre oficial de las casillas, además que para poder publicarlos fuera de este período, deberán entregar al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro una copia del estudio completo donde también se indique la metodología empleada y el grado de confiabilidad de los resultados, estando obligados a adoptar los criterios generales de carácter científico y demás disposiciones que determine la autoridad electoral mencionada.

Finalmente, nos referiremos al sistema de medios de impugnación, el cual consiste en el conjunto de recursos, procedimientos e instancias administrativas y jurisdiccionales instauradas para hacer prevalecer la justicia electoral, en otras

palabras, son los mecanismos y trámites que las leyes establecen para que las personas afectadas por algún acto o resolución de las autoridades electorales, puedan inconformarse ante otra autoridad por considerar que son contrarios al derecho. Los medios de impugnación derivan de la garantía individual de seguridad y acceso a la justicia consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en materia electoral se encuentran regulados por la Ley Electoral del Estado de Querétaro y por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este sistema podemos distinguir tres instancias: la primera que es administrativa y se activa con el recurso de reconsideración, correspondiendo resolver al mismo consejo electoral del Instituto Electoral de Querétaro que emitió el acto impugnado; la segunda que es jurisdiccional y se acciona con el recurso de apelación, tocando resolver a la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y la tercera que es jurisdiccional federal y se promueve con el juicio de revisión constitucional, compitiendo resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El inconforme puede optar por presentar el recurso de reconsideración o el recurso de apelación, según convenga a sus intereses; si decide por el primero pero al resolverse continúa inconforme con la respuesta, puede acudir a la segunda instancia mediante el recurso de apelación; si decide presentar directamente el recurso de apelación, pero la resolución no le es favorable, puede recurrir a la instancia jurisdiccional federal a través del juicio de revisión constitucional.

Además de las tres instancias impugnativas comentadas, también existe un juicio diseñado especialmente para los ciudadanos que por diversos actos, ya sean de las autoridades electorales o de los propios partidos políticos, se vean afectados en sus derechos de votar, ser votados o asociarse libre y voluntariamente para asuntos políticos. El medio para inconformarse y hacer valer estos derechos es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, el cual es resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debiendo interponerse de manera directa por el ciudadano afectado, siempre y cuando éste haya agotado previamente los recursos ordinarios que pudieran revocar el acto impugnado, aún y cuando se trate de actos de los partidos políticos y no solamente de las autoridades electorales, como sucede con las tres instancias referidas anteriormente. Este medio de impugnación se ha convertido en la principal arma de los ciudadanos frente a los actos que realizan sus propios partidos políticos, apunte que se hace con base en los datos estadísticos de los procesos electorales correspondientes a los años 1997, 2000, 2003 y 2006, que son los que ha organizado el Instituto Electoral de Querétaro desde que tiene la calidad de organismo público autónomo por disposición constitucional, donde observamos que durante los dos primeros procesos electorales no se interpuso ningún juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el 2003 se interpuso uno y en el 2006 se presentaron veintiuno de estos juicios, además de cinco que fueron presentados como otro medio de impugnación pero que fueron reencauzados como juicio protector por el tribunal federal electoral, estando relacionados la mayoría de ellos con los procedimientos internos de elección de candidatos, es decir, aquéllos que desarrollan los partidos políticos internamente para designar a los ciudadanos que posteriormente registran como candidatos ante los consejos electorales. Por obvias razones, cuando el partido político

determina cuál es el ciudadano que registrarán como candidato, los otros ciudadanos que pretendían la misma candidatura se muestran inconformes, estando por medio de este juicio en la posibilidad de cambiar la candidatura a su favor cuando demuestren que el procedimiento interno de elección no se realizó de acuerdo con lo previsto en los estatutos del partido político y demás normatividad aplicable. Con estos datos se advierte que la ciudadanía en general, pero particularmente la que milita en los partidos políticos, tiene un mayor conocimiento respecto a sus derechos y a los mecanismos para hacerlos valer, lo que sin duda propiciará que dichas entidades se sujeten a los disposiciones jurídicas que regulan su actuación interna, ya que está sometida a la revisión jurisdiccional, fortaleciéndose integralmente el estado de derecho.

Como podemos apreciar, el campo electoral en México, y específicamente en el Estado de Querétaro, está conformado por un conjunto de nuevas instituciones y figuras orientadas a la consolidación de un sistema democrático, en el que por supuesto confluye la sociedad con todos sus estratos y necesidades sectoriales, ya que si el grupo social cuenta con un mecanismo y reglas claras para renovar de forma pacífica y periódica a sus gobernantes y legisladores, a través del voto personal, universal, libre y secreto emitido por los ciudadanos, nos atrevemos a afirmar que está sentando las bases del crecimiento económico, político y cultural que logrará el bienestar general de la población, porque tener autoridades legítimamente electas, genera confianza, tranquilidad y paz, las cuales son condiciones imprescindibles para el mejoramiento de la comunidad.



La prueba de las urnas.