



Estrasburgo, 18 de junio de 2013

CDL-AD(2013)021

Opinión No. 680/2012

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

OPINIÓN

SOBRE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL
DE MÉXICO

Adoptada por el Consejo para Elecciones Democráticas
en su 45ª reunión
(Venecia, 13 de junio de 2013)
y por la Comisión de Venecia
en su 95ª Sesión Plenaria
(Venecia, 14-15 de junio de 2013)

con base en los comentarios de

Sra. Paloma BIGLINO (Miembro, España)
Sr. Srdjan DARMANOVIC (Miembro, Montenegro)
Sr. Evgeni TANCHEV (Miembro, Bulgaria)

Traducción al español: Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México, con la participación de Magdalena Palencia y Julia Almaraz

CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	3
II. ANTECEDENTES	6
A. SOBRE EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2012.....	6
B. SOBRE EL ALCANCE DE ESTE DOCUMENTO DE OPINIÓN.....	7
III. PANORAMA GENERAL SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO.....	8
IV. SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS....	12
A. LA AUTORIDAD FISCALIZADORA.....	12
B. GASTOS ORDINARIO Y ELECTORAL.....	13
C. SANCIONES.....	14
V. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL ASUNTO DE LA DENOSTACIÓN Y LA DIFAMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA	16
A. OBSERVACIONES GENERALES.....	16
B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE LAS ELECCIONES.....	17
C. COBERTURA DE LAS ELECCIONES EN LOS MEDIOS.....	19
VI. ENCUESTAS DE OPINIÓN.....	23
VII. CUOTAS DE GÉNERO.....	24
VIII. MINORÍAS Y GRUPOS VULNERABLES.....	26
IX. BASES PARA ANULAR UNA ELECCIÓN	27
X. PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	29
XI. COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO	30
XII. CONCLUSIONES.....	31

I. Introducción

1. En diciembre de 2011, el Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), Dr. Leonardo Valdés, solicitó a la Comisión de Venecia una opinión sobre la legislación electoral de México. Con miras entonces a las elecciones presidenciales, que se celebraron en el mes de julio del año de 2012, el IFE estuvo interesado en diversas áreas específicas, tales como:
 - Quejas administrativas y sanciones por infracciones electorales
 - Procedimientos relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos
 - Acceso a los medios de comunicación y mecanismos de comunicación
2. Adicionalmente, se debían considerar otros temas para efectos de revisión, tales como regulación de los periodos de precampaña, causas de nulidad de una elección, libertad de expresión y difamación, encuestas de opinión, representación en el Congreso de grupos minoritarios y vulnerables, cuotas de género, voto de los migrantes, imposición de multas por delitos electorales, coerción y compra de votos, y participación de los servidores públicos durante la campaña electoral.
3. A efecto de evitar cualquier interferencia con las elecciones presidenciales, así como con el largo periodo previo a la toma de posesión del nuevo presidente, se acordó que la Comisión de Venecia podría preparar este documento sobre la legislación electoral después del mes de diciembre de 2012.
4. Una delegación de la Comisión de Venecia, integrada por Paloma Biglino, Srdjan Darmanovic y Evgeni Tanchev, miembros de la Comisión, así como Amaya Ubeda de Torres, representando al Secretariado, realizaron una visita a México en Noviembre de 2012. Durante su visita sostuvieron diversas entrevistas e intercambios con distintos actores, tales como el Vocero (coordinador) de la Cámara de Representantes, representantes y senadores de los tres principales partidos políticos (Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario

Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Tribunal Electoral Federal de México, el Instituto Federal Electoral (IFE), representantes de la sociedad civil, encuestadores y medios de comunicación.

- 5 La elección presidencial tuvo lugar el 1 de julio de 2012, y el nuevo Presidente de México, Enrique Peña Nieto, tomó posesión el 1 de diciembre del mismo año. Los resultados electorales tuvieron que ser validados por el Tribunal Federal Electoral (de aquí en adelante, el Tribunal Electoral). Los resultados electorales de 2012 fueron impugnados por uno de los candidatos ante el Tribunal Electoral, organismo que el 31 de agosto de 2012 hizo entrega de una sentencia de 1400 páginas sobre el desarrollo del juicio, rechazando las quejas presentadas y confirmando los resultados de la elección. El juicio analizó, entre otros aspectos, los alegatos relacionados con la compra de votos, abusos en el uso de los medios de comunicación y el uso indebido de los recursos por parte de los partidos políticos.
- 6 Este documento de opinión está basado en la traducción oficial al inglés del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, CDL-REF(2013)002). Sin embargo, se utilizaron otros textos en su preparación, que son esenciales para entender el panorama general de la extensa legislación electoral mexicana, destacando la Constitución Política Mexicana¹, la Ley General sobre el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)², y el Código Penal. La sentencia del Tribunal Electoral, emitida el 31 de agosto de 2012, relacionada con la validez de las elecciones presidenciales, también ha sido tomada en consideración a efecto de entender los principales desafíos identificados durante las elecciones y las reformas electorales en juego³.

¹ Disponible en inglés en <http://portal.te.gob.mx/en/consultations/political-constitution-united-mexican-states>.

² Disponible en Inglés en <http://portal.te.gob.mx/en/consultations/law-means-impugment>.

³ La sentencia se publicó una vez que el Tribunal Electoral había decidido sobre las quejas sobre los resultados presentadas en 365 distritos y una impugnación sobre la constitucionalidad de toda la elección presidencial.

7 Este documento de opinión debe leerse conjuntamente con los siguientes documentos:

- Documento de la reunión de Copenhague, Conferencia sobre la Dimensión Humana de la OSCE (29 de Junio de 1990)
- Código sobre buenas prácticas en materia electoral, lineamientos y reporte explicativo, adoptado por la Comisión de Venecia en su 52ª sesión (Venecia, 18 y 19 de octubre, 2002), Código sobre buenas prácticas en materia de partidos políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Reunión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008) reporte explicativo, adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009), CDL-AD(2009)021;
- Lineamientos sobre la regulación de partidos políticos adoptado por la OSCE/ODHIR y la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de octubre de 2010), CDL-AD(2010)024.
- Lineamientos e informe sobre el financiamiento de los partidos políticos, adoptado por la Comisión de Venecia en 46ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de marzo de 2011)
- Informe sobre Sistemas Electorales- Panorama General de las soluciones disponibles y criterios de selección, adoptados por la Comisión de Venecia en su 57ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2013),
- Observación General No. 25 (1996) del Comité sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Artículo 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR);
- Observación General No. 34 (2011) del Comité sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Artículo 19 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR).
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las recomendaciones e informes emitidos por la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Derechos Políticos.

- 8 Esta opinión fue adoptada por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 45ª Reunión (Venecia, 13 de junio de 2013) y por la Comisión de Venecia en su 95ª Sesión Plenaria (Venecia, 14-15 de junio de 2013).

II. Antecedentes

A. Sobre el contexto de las elecciones presidenciales de 2012

- 9 Conforme a lo dispuesto en su Constitución y su Legislación, México es una democracia pluralista. Ha habido cambios importantes en el país desde la época en que un partido, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), tradicionalmente en el poder durante 72 años –como resultado de un deficiente sistema electoral y de la falta de elecciones transparentes en México- fue derrotado en las elecciones del año 2000. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), el sistema electoral sufrió cambios significativos. La reforma marcó un giro hacia elecciones más libres y justas, así como un incremento de su competitividad. En el año 2000, Vicente Fox, candidato del PAN, un partido político de la oposición, ganó la elección presidencial. Tras la elección del año 2000, el sistema electoral cambió nuevamente y se fortalecieron tanto el Instituto Federal Electoral (IFE), que cuenta entre sus funciones las de una Comisión Central Electoral, como el Tribunal Electoral. México es, por tanto, uno de los pocos países que cuenta con una Comisión Central Electoral y un Tribunal Electoral especializado⁴.

- 10 A pesar de estos cambios, los resultados de la elección presidencial el año de 2006 fueron impugnados por el candidato derrotado, Andrés López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁵. Esto provocó una crisis política

⁴ Ver Fiscalización Electoral, 2008, <http://constitutionmaking.org/reports.html>. Último acceso el 20 de marzo de 2013.

⁵ El PRD formó una coalición con el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática (CONV).

temporal en el país que condujo a nuevos e importantes cambios en la legislación electoral entre 2007 y 2008, buscando evitar problemas similares en elecciones futuras, brindando mayor y mejor legitimidad.

- 11 También se presentaron impugnaciones sobre los resultados de la elección en algunos distritos electorales, luego de las elecciones presidenciales de julio de 2012, cuando el PRI, a través de su candidato, Enrique Peña Nieto, regresó al poder a nivel federal, después de formar parte de la oposición durante 12 años. El tema de la regularidad y justicia de las elecciones como tal, junto con las impugnaciones sobre los resultados de la elección en un número de áreas específicas, donde destacan particularmente el papel de los medios de comunicación en las elecciones y las prácticas relacionadas con la compra de votos, ha sido impugnada y ha sido objeto de debate político por parte de los principales partidos de la oposición (PAN, PRD). El tema de la reforma electoral sigue abierto a debate y discusión en México.

B. Sobre el alcance de este documento de opinión.

- 12 Este documento tiene como objeto apoyar a las autoridades mexicanas, los partidos políticos y la sociedad civil en sus esfuerzos por alinear el marco jurídico de las elecciones más en consonancia con los estándares internacionales. Las siguientes observaciones están, no obstante, limitadas a ciertas áreas de interés particular a las autoridades, toda vez que la legislación es muy extensa y cubre un amplio espectro de temas. El COFIPE por sí mismo, contiene cerca de 200 páginas de legislación y, combinado con otros textos, tales como las disposiciones más importantes de la Constitución y otras leyes importantes sobre materias procedimentales, está integrada por cerca de 500 páginas de disposiciones.
-

13 Desde un punto de vista general, se debe apuntar que la legislación electoral es excesivamente compleja. El gran número de disposiciones en la legislación y su carácter tan complejo intentan cubrir cualquier posible situación, la cual debe ser descrita y regulada por escrito. Esto parece implicar, *a contrario*, un enfoque formalista, que da la impresión de que cualquier comportamiento que no esté expresamente cubierto por la legislación electoral, está permitido. Puede asimismo, crear ciertos problemas de accesibilidad a la regulación, en tanto ciertos temas algunas veces están regulados en diferentes textos de una manera muy compleja.

14 La opinión se centrará en distintas partes del COFIPE, leído a la luz de la Constitución Mexicana, la Ley General sobre Resolución de Controversias y el Código Penal Mexicano. Así, el documento incluirá:

- Un panorama general del sistema electoral en México;
- Una observación sobre el sistema de partidos políticos, con especial atención a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos existentes en México.
- Acceso a los medios de comunicación en el contexto electoral, incluido un análisis sobre la libertad de expresión, denigración y difamación en las elecciones, así como de las disposiciones sobre las encuestas de opinión;
- Minorías, grupos vulnerables y representación de género.
- Procedimientos administrativos para la imposición de sanciones.
- Lucha contra la coerción y la compra de votos, así como los procesos de sanción por faltas electorales y el papel de los servidores públicos.

III. Panorama general sobre el sistema electoral en México

15 El órgano legislativo a nivel nacional, el Congreso Mexicano, es elegido por un sistema electoral mixto. Los representantes de ambas Cámaras en el Congreso,

la Cámara de Diputados y el Senado, son elegidos de dos maneras y utilizando procedimientos diferentes: en el caso de la cámara baja, 300 representantes son elegidos “según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales”⁶, mientras que los 200 diputados restantes de los 500 que conforman la Cámara de Representantes, son electos “según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales”.⁷ El mismo principio es aplicado a los 128 miembros del Senado, donde tres cuartas partes de los mismos son electos de forma tal que “en cada estado y en el Distrito Federal (Ciudad de México)⁸, dos senadores serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría”⁹, mientras que los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial.¹⁰

16 Para reducir la influencia de los partidos políticos y su liderazgo en el proceso legislativo, se han llevado a cabo esfuerzos en el pasado reciente para sustituir la cláusula de proporcionalidad en el sistema electoral con un verdadero sistema de mayoría relativa, tanto para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados como del Senado. Estos intentos han fallado. El Presidente de México no ha sido capaz de controlar a la mayoría en la Cámara de Diputados desde 1997. Una parte de la clase política mexicana ve esto como una consecuencia de la cláusula de proporcionalidad, mientras que el sistema de mayoría es percibido como un mecanismo para favorecer al partido más grande en el poder.

17 Existe una amplia variedad de sistemas electorales con representación proporcional en diferentes Estados¹¹. La Comisión de Venecia no tiene preferencias sobre un método específico o grado de proporcionalidad relacionado con la distribución de escaños. Los Estados disfrutan de un margen

⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Código Electoral), Artículo 11.

⁷ Ibidem

⁸ Distrito Federal es la Capital – Ciudad de México

⁹ Código Electoral, artículo 11.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Por ejemplo, en algunos países con sistema proporcional, el establecimiento de listas abiertas ha sido considerado para posiblemente reducir la influencia del liderazgo de los partidos políticos. Sin embargo, este sistema tiene sus deficiencias.

de apreciación en tanto estas elecciones son decisiones políticas¹². Hay dos distintos intereses en juego que tienen que estar equilibrados: honrar en la medida de lo posible el principio de representación (el cual está consagrado en el principio de proporcionalidad); o favorecer la creación de mayorías, dejando gobernar a la principal coalición política¹³. Los dos principios electorales, el mayoritario y el proporcional, como su combinación en un sistema mixto, son opciones legítimas, por lo que depende de la clase política mexicana hacer su elección.

18 El artículo 11 del Código Electoral Mexicano establece que ambas cámaras del Congreso, es decir, la Cámara de Diputados y el Senado, “serán renovados en su totalidad, después de su periodo de mandato –tres años para la Cámara de Diputados y seis años para el Senado”. Como sucedió en 1934 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, esta disposición introdujo prohibiciones a una reelección inmediata para los miembros del órgano legislativo. Como consecuencia, cada uno de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado sólo pueden ser re-electos si han transcurrido tres o seis años sin mandato (dependiendo de la Cámara), siendo este principio aplicable para cada posible nuevo mandato.

19 La prohibición sobre la reelección del Presidente refleja el legado de la revolución mexicana de 1910 y las ideas políticas seguidas por el Presidente Cárdenas para los miembros del órgano legislativo. Este principio ha sobrevivido en la política mexicana hasta hoy. La intención que subyace a tal principio es clara: desalentar la creación de una clase política fija inamovible que pudiera permanecer toda la vida en el Parlamento sin una clara base democrática. Sin embargo, es discutible si esta medida continúa siendo necesaria en un Estado democrático.

20 La Comisión de Venecia ha considerado el tema de la limitación y duración de los mandatos de los representantes electos en distintas ocasiones, como en el

¹² Comisión de Venecia, *CDL-AD(2012)012*

¹³ Ver Algunos elementos de consideración en la elección de un sistema electoral, Jean-Claude COLLIARD, Réunion sobre Sistemas Electorales en Túnez CDL-EL(2012)007.

*Informe sobre la Democracia, la limitación de los mandatos y la incompatibilidad de las funciones políticas*¹⁴. En efecto, la limitación del mandato representa un reto no sólo para el principio de representación como tal, sino también para la práctica democrática contemporánea. La Constitución política de México está entre las pocas constituciones en el mundo que no prevé la posibilidad de un mandato parlamentario consecutivo¹⁵. La limitación del mandato puede ser digna de críticas o de alabanzas. De acuerdo con la Comisión de Venecia:

*“62. Los críticos dicen que el reemplazo frecuente de los titulares de una función pública (política) en el país puede tener un impacto negativo en la calidad y en la continuidad de las políticas públicas en el país, trayendo consigo una mayor incertidumbre política. Los partidarios del mandato limitado creen que un aspecto positivo del sistema es la afluencia de ideas frescas, el pluralismo y el pensamiento político, evitar la dominación política y, sobre todo, evitar la idea de que la clase política es insustituible.”*¹⁶

21 La Comisión de Venecia es de la opinión que la prohibición a la reelección de parlamentarios conlleva el riesgo de tener un poder legislativo dominado por políticos inexpertos. Esto puede conducir a un crecimiento del desequilibrio de poderes en favor del Ejecutivo, aún si el Jefe de Estado y los eventuales ministros, no son reelegibles, toda vez que el Ejecutivo está respaldado por un servicio público permanente”.¹⁷

22 Tomando en cuenta que existe una larga tradición y práctica relacionada con la prohibición de la reelección de los miembros del Parlamento en México, la Comisión de Venecia alienta sin embargo a todos los actores relevantes a considerar el hecho de que la mayoría de las otras democracias evitan introducir este principio en sus Constituciones y/o en su legislación electoral.

¹⁴ CDL-AD(2012)027.

¹⁵ Artículo 59 de la Constitución de México – Senadores y Diputados en el Congreso de la Unión no pueden ser re-electos . Ver CDL-AD(2012)027, párr. 44.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 62.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 71.

IV Sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos

A. La autoridad fiscalizadora

23 El financiamiento público es la regla general para todos los partidos políticos, y la fiscalización de estos recursos está regulada en los Artículos 79 al 86 del COFIPE. Este régimen tiene su base constitucional en el Art. 41.II.c. de la Constitución Mexicana, en el cual se establece que:

“El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público a los partidos, conforme al párrafo “a” por año. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

(...)

La ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación”.

24 Al interior del IFE se ha creado un órgano técnico a cargo de conducir las tareas de supervisión de los recursos de los partidos políticos – La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Todos los ingresos y egresos de los partidos políticos son sujetos de fiscalización, a través de la presentación periódica de informes entre elecciones y a través de informes

específicos durante el proceso electoral, posterior a los periodos de precampaña y campaña.

25 El hecho de que un “órgano técnico”, que cuenta con “autonomía” (Artículo 79 del COFIPE), esté a cargo de controlar el financiamiento de los partidos políticos parece sugerir que no existe una interferencia política en la operación de los partidos políticos¹⁸. Como la Comisión de Venecia establece dentro de sus lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, *“la supervisión puede llevarse a cabo a través de distintos órganos, incluso por un órgano competente de supervisión o por órganos financieros del estado. Cualquiera que sea el órgano responsable de revisar los informes financieros de los partidos, se deben adoptar medidas efectivas en la legislación y dentro de las prácticas del estado para garantizar su protección contra las presiones políticas y su compromiso con la imparcialidad. Esta independencia es fundamental para el funcionamiento adecuado del organismo, y debe ser requerido por ley.”*¹⁹ El COFIPE define además el procedimiento para la designación de los miembros de la unidad especial del IFE, con los mismos requisitos en términos de edad, residencia, nacionalidad, capacitación y nula filiación política durante los cuatro años anteriores, establecidos para los directores generales del IFE.

B. Gastos ordinarios y electorales

26 En México, los partidos políticos reciben fondos públicos tanto para sus actividades ordinarias como para los gastos electorales. Uno de los asuntos más controvertidos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es, precisamente, la distinción entre estas dos categorías del gasto. Esto es crucial en el caso mexicano, pues, de acuerdo con la ley, el gasto electoral es el único que puede considerarse al momento de establecer el límite máximo de

¹⁸ Esto parece estar en concordancia con la Recomendación Rec (2003)4, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, el cual establece que: “Los Estados deben proveer un control independiente con relación al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. El monitoreo independiente debe incluir supervisión sobre las cuentas de los partidos políticos y los gastos involucrados en las campañas electorales así como de su presentación y publicación”.

¹⁹ Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR, Lineamientos sobre la regulación a partidos políticos, CDL-AD(2010)024, párr. 212, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.pdf)

erogaciones, conocido como “tope de campaña”. El hecho de que el gasto electoral no sea considerado gasto ordinario, y que por tanto exceda el límite establecido en la legislación es muy importante, pues vulnera el principio de igualdad de oportunidades para los partidos políticos.²⁰

27 El COFIPE contiene, en el artículo 229, una lista de contribuciones que deben ser consideradas como gasto electoral. Esta clase de acercamiento al tema puede ser criticado, ya que siempre existe margen para la interpretación en cuanto a cuál corresponde al gasto ordinario y cuál al electoral en relación con el proceso electoral. Las leyes no pueden tener en cuenta todas las posibles situaciones que podrían surgir en la práctica. Por lo tanto, un criterio principal de temporalidad podría ser un elemento positivo, ya que ayudaría a que el gasto sea clasificado sólo sobre la base del momento en el que se hace la erogación.

C. Sanciones

28 Las sanciones previstas en los artículos 361-371 del COFIPE están sujetas a procedimientos largos y complejos. En 2007-2008, se incorporó un nuevo proceso especial sancionador, de conformidad con dos clases de regulaciones: la primera acerca de la prohibición de la propaganda electoral durante las elecciones, con el objetivo de brindar igualdad y establecer límites a lo que partidos políticos y candidatos gastan durante las campañas electorales; la segunda, es de naturaleza procedimental. El IFE, como máxima autoridad administrativa, está a cargo de decidir; mientras que el Tribunal Electoral es el

²⁰ Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR), *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*, CDL-AD(2010)024, párrafo 212 [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.pdf), párrafo 196: Es razonable que un estado determine un límite máximo de gastos a los partidos en las elecciones para lograr el legítimo objetivo de asegurar la igualdad entre los candidatos. Sin embargo, el legítimo objetivo de dichas restricciones debe ser equilibrado con la necesidad igualmente legítima de proteger otros derechos como los de libre asociación y expresión. Esto exige que los límites de gastos sean construidos cuidadosamente para que no sean una carga excesiva. El límite máximo de gastos consiste usualmente de una suma absoluta o una suma relativa determinada por factores, tales como la población en edad para votar en un determinado distrito electoral y los costos de los servicios y materiales de campaña. De manera notoria, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha apoyado la última opción, con un límite máximo de gastos determinado, sin tener en cuenta que sistema se adopte, en relación a la población en edad para votar del electorado aplicable. Cualquier sistema que se adopte, dichos límites deben estar claramente definidos en la ley.

organismo judicial que revisa las decisiones administrativas y las sanciones impuestas.

29 La imposición de sanciones a las ofensas cometidas durante el periodo electoral requiere que se encuentre un balance entre la necesidad de una solución oportuna y el respeto a los principios de un juicio justo. En relación a la violación en el gasto de los partidos políticos, es indispensable un debate en cuanto a si el hecho de que un candidato haya rebasado el límite establecido es causal para anular la elección. No obstante, puede ser difícil establecer un régimen de sanciones que resulte en la cancelación de las elecciones o en la inelegibilidad de los candidatos.

V. Libertad de expresión, denigración y difamación en la legislación electoral mexicana

A. Observaciones generales

30 El *Código de buenas prácticas en materia electoral*²¹ subraya el papel vital que la libertad de expresión juega durante el proceso electoral. El párrafo II.1 del Código, en consonancia con los estándares establecidos en declaraciones y casos legales de Cortes internacionales de derechos humanos²², proclama que *las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto de los derechos humanos y, sobre todo, de la libertad de expresión y de prensa.*

31 Hay dos requisitos distintos en cuanto a la libertad de expresión. El primero tiene que ver con que se garantice este derecho no sólo a los candidatos en sí, sino también a los medios de comunicación masiva, de modo que se respete el derecho de los votantes a formarse una opinión. El segundo es que la libertad de

²¹ Comisión de Venecia, 2002, CDL-AD(2002)023rev.

²² Ver, por ejemplo, los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En particular la Opinión Consultiva OC-5/85: La colegiación obligatoria de periodistas, del 13 de noviembre de 1985.

expresión debe ser compatible con el principio de igualdad de oportunidades. De acuerdo al Informe explicativo del *Código de buenas prácticas*²³, la exigencia de neutralidad aplica a la campaña electoral y a la cobertura de los medios, en particular los del Estado. La idea básica es que las principales fuerzas políticas debieran ser capaces de expresar sus opiniones en los principales medios del país.

32 Desde una perspectiva general, la legislación electoral mexicana regula el proceso electoral de acuerdo a los principios arriba listados. Por un lado, la libre expresión de las ideas está garantizada por el artículo 6° de la Constitución mexicana. Además, el artículo 7° de la Constitución proclama la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, con el sólo límite del respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El mismo artículo 7° también prohíbe cualquier clase de previa censura, en conformidad con los acuerdos internacionales ratificados por México.²⁴ Por otro lado, el artículo 1° de la Constitución prohíbe cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Más aún, la Constitución establece el principio de igualdad en los artículos 25 y 26 (aunque ambos artículos sólo versan sobre el desarrollo de la nación mexicana). La Constitución mexicana parece, en ese sentido, partir de otros textos que declaran a la igualdad, en un sentido tanto formal como material o sustantivo, como un principio general del sistema constitucional²⁵. Sin embargo, el principio de “igualdad material” ha sido incorporado a través de tratados internacionales, en consonancia con el artículo 133.²⁶

²³ Adoptado por la Comisión de Venecia en su 52ª sesión plenaria, Venecia, 18-19 de octubre de 2002, párrafos 18 y 19.

²⁴ Al igual que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe la previa censura.

²⁵ Por ejemplo, el artículo 3.2 de la Constitución italiana declara que, “Es la obligación de la República el remover los obstáculos de naturaleza social o económico que restrinjan la libertad e igualdad de los ciudadanos, y que por tanto impidan el completo desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”. De forma similar, el artículo 13.2 de Constitución Colombiana establece que, “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

²⁶ Ver, por ejemplo, el caso del Tribunal Electoral SUP-JDC-1985/2012.

B. Libertad de expresión durante las elecciones

33 El primer párrafo del artículo 28 del COFIPE define la campaña electoral. De acuerdo con este artículo, una 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. El segundo y tercer párrafos del artículo 228 establecen que los actos de campaña y la propaganda electoral son actividades realizadas por los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

34 Se puede inferir, a partir de estas provisiones, que sólo los partidos políticos y los candidatos están facultados para hacer campaña. Si esta interpretación del artículo 228 es correcta, los grupos sociales tales como sindicatos, organizaciones empresariales y otros no pueden hacer campaña.²⁷ Ahora bien, esta prohibición sólo se enuncia expresamente en el artículo 130, inciso e) de la Constitución que habla de los ministros de culto. De acuerdo con este artículo, “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna”.

35 Por estas razones, sería mejor que se enunciara claramente cuál es la posición legal de los individuos que no son candidatos o miembros de partidos políticos durante la campaña electoral. La prohibición a ese respecto debería estar expresamente definida de forma muy precisa. En cualquier caso, es necesario puntualizar que una campaña electoral es una secuencia organizada de actividades que se caracterizan por la repetición y por la difusión generalizada. Por tanto, la restricción a los ciudadanos a hacer campaña no limita su libertad de expresión y de prensa durante el periodo electoral. En este lapso, los

²⁷ Los sindicatos tienen prohibido formar partidos políticos, pues de acuerdo al artículo 41, sección I, de la Constitución, sólo los ciudadanos pueden integrar las organizaciones políticas; la misma provisión se repite en el artículo 22.2 del COFIPE. Bajo el artículo 77.2.g del COFIPE, las organizaciones empresariales tienen prohibido hacer aportaciones a candidatos, campañas o partidos políticos; tampoco pueden adquirir anuncios en radio o televisión, porque el artículo 49.4 del COFIPE prohíbe estas actividades.

individuos y los grupos pueden expresar sus preferencias políticas, puesto que la mera expresión de ideas no es hacer campaña.

- 36 La legislación electoral mexicana parece seguir en sus características principales los estándares legales internacionales sobre libertad de expresión. Sin embargo, hay dos aspectos que requieren un análisis más detallado. El artículo 232.2 del COFIPE establece que la propaganda difundida por medios gráficos en el curso de una campaña no tendrá más límite que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos. Más aún, el artículo 41.III.C de la Constitución mexicana dicta que, “*en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas*”. El Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene el derecho a suspender inmediatamente los mensajes en radio o televisión que no cumplan con esta regulación.
- 37 Estas provisiones deben ser analizadas bajo los requisitos establecidos por el *Código de buenas prácticas en materia electoral*. De acuerdo al párrafo 61 del *Informe explicativo*, esta clase de prohibición, interpretada de manera restrictiva, podría ser admisible. Sin embargo, en la práctica, “*pueden conducir a la censura de cualquier comentario crítico dirigido contra las autoridades o que recabe la modificación de la Constitución, aunque ello constituye la esencia misma del debate democrático*”. El *Código* contempla expresamente el caso de una ley electoral “*que prohíbe que los documentos de la campaña contengan términos insultantes o difamatorios en relación con personalidades oficiales y otros candidatos, y considera delito la difusión de información falsa que difame a un candidato; y hace responsables a los candidatos de ciertas violaciones de la ley cometidas por sus partidarios*”. El párrafo 61 del *Informe explicativo* claramente determina que, en ese caso, las normas europeas serían violentadas.
- 38 Finalmente, el artículo 6 de la Constitución mexicana reconoce el derecho de réplica y refiere su instrumentación a las leyes correspondientes. El artículo 233 del COFIPE también proclama dicho derecho en periodo electoral, en relación

con la información presentada por los medios. De acuerdo con este artículo, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica cuando consideren que tal información ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Sin embargo, el último párrafo del artículo 233 nuevamente remite su instrumentación a otras leyes.

39 La Recomendación R(99) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre medidas relativas a la cobertura de las campañas electorales de los medios, enfatiza la importancia del derecho de réplica. De acuerdo a párrafo III.3 de la Recomendación, “*dada la corta duración de la campaña electoral, cualquier candidato o partido político que tenga derecho a la réplica bajo el sistema o ley nacional debe poder ejercerlo durante el periodo de campaña*”. Aunque los tribunales en México reconocen el derecho a la réplica en sus procedimientos²⁸, la adopción de una ley específica como la mencionada en la Constitución y el COFIPE sería muy útil.

C. Cobertura de las elecciones en los medios

40 Los medios, principalmente la radio y la televisión, juegan un papel central para moldear la opinión pública durante las elecciones. El *Código de buenas prácticas en materia electoral* destaca que las principales fuerzas políticas deben ser capaces de expresar sus opiniones en los principales medios del país, de modo que se garantice igualdad de oportunidades. Este derecho debe estar claramente reglamentado, en particular con respecto a la libertad de expresión (párrafo 19 del *Informe explicativo*).

41 El artículo 41.III de la Constitución mexicana reconoce el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión al concederles tiempos gratuitos durante el periodo electoral. El inciso e) de dicho artículo establece los criterios para distribuir este tiempo. Mientras que el 30% es distribuido equitativamente entre

²⁸ SUP-JIN-359/2012 es un buen ejemplo.

los partidos políticos, el 70% restante se distribuye de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior. Así, la Constitución combina la igualdad estricta y la proporcional mencionada en el párrafo 18 del *Informe explicativo del Código de buenas prácticas en materia electoral*²⁹. El artículo 41.A de la Constitución mexicana prohíbe estrictamente la compra de propaganda en la radio y la televisión. Más aún, el inciso g) de ese artículo establece que los partidos políticos no pueden comprar espacios por sí mismos o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

42 Esta prohibición, que afecta principalmente la libertad de comercio de los medios, cumple con los requisitos establecidos por los estándares internacionales de derechos humanos. De hecho, la proscripción está basada en la ley; es para el interés general y respeta el principio de proporcionalidad. El objetivo de la prohibición es legítimo, puesto que busca garantizar la igualdad sin poner en riesgo la libertad de expresión. Debiera resaltarse que la legislación mexicana no impone explícitamente que la radio y la televisión sean neutrales y objetivas. Quizás ambos requisitos pueden deducirse de otras prohibiciones legales y constitucionales, como el que no pueda comprarse propaganda y la propia definición de campaña electoral, que ya fueron analizados anteriormente, o los límites al financiamiento electoral. Sin embargo, el instrumento principal para garantizar que los medios no interfieran con la campaña, quebrantando la igualdad a favor o en contra de algún candidato, es el Instituto Federal Electoral (IFE).

43 De acuerdo con el artículo 49.7, el IFE debe preparar y presentar los lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.

²⁹ CDL-AD(2002)023rev.

Estos lineamientos son elaborados por el Consejo General del IFE junto con representantes de los medios. Generalmente, los lineamientos hacen hincapié en la necesidad de garantizar la equidad y que los ciudadanos tienen derecho a recibir información veraz y objetiva³⁰. Más aún, el artículo 76.8 del COFIPE establece la forma en que el IFE puede verificar el comportamiento de los medios durante las elecciones. Este artículo establece que el Consejo General del IFE realizará monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión. Los resultados se harán públicos por lo menos cada quince días.

44 Estas garantías respetan los estándares internacionales sobre la libertad de expresión, puesto que resguardan la independencia editorial de los medios. Ciertamente, el respeto a la pluralidad y la neutralidad se deja fundamentalmente al arbitrio de los propios medios, puesto que los lineamientos elaborados por el IFE no son obligatorios y el IFE no puede imponer sanciones cuando éstos son ignorados. En todo caso, hay dos temas que podrían tornarse problemáticos. El primero deriva del papel casi irrelevante de la televisión pública en México. La segunda dificultad, la más relevante, se genera dada la situación de la radio y la televisión privadas en México. Existe una gran concentración de emisoras en el país.³¹ De acuerdo con el Informe³², sólo dos compañías televisoras (Televisa y Televisión Azteca) reúnen el 96% de la audiencia y casi la totalidad de ingresos generados por publicidad.

45 El “duopolio” de medios fue muy controvertido durante la pasada elección presidencial de 2012. La crítica sobre la gran proximidad entre los intereses de uno de los candidatos y las opiniones e información transmitida por los canales principales de televisión fue uno de los mayores asuntos que trastocaron la campaña electoral. Debe resaltarse que el artículo 1 de Ley federal de radio y televisión de México declara que la Nación tiene el dominio del medio en que se

30 Por ejemplo, durante la última elección presidencial, la decisión CG291/2011

31 Ver, a este respecto, el Informe Final sobre las elecciones presidenciales del 1° de julio de 2012, presentado por la misión de observación de expertos electorales de la Unión Europea, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Octubre/InfMEuro/InfMEuro.pdf>.

32 *Ibidem*.

propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible. El servicio de radiodifusión es público y sólo puede ser brindado por mediante concesión o permiso gubernamental previo.

- 46 En tales circunstancias, los reglamentos privados de los medios deben conciliar la igualdad y el respeto por la independencia editorial. El Código de buenas prácticas en materia electoral también enfatiza que, de conformidad con la libertad de expresión, deben tomarse las previsiones legales que garanticen que haya un acceso mínimo a los medios audiovisuales privados para la campaña electoral y dar publicidad a todos los participantes en las elecciones³³. La Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre medidas en cuanto a la cobertura de los medios de la campaña electoral, 2007 (CM/Rec (2007) 15), en el párrafo 2 sobre medidas concernientes a los medios de radiodifusión, establece que:

“Durante las campañas electorales, los marcos regulatorios deben impulsar y facilitar la expresión plural de las opiniones vía los medios de radiodifusión.

Con respecto a la independencia editorial de las transmisoras, los marcos regulatorios también deben proveer la obligación de cubrir las campañas electorales de forma justa, balanceada e imparcial en los servicios generales de programación de las transmisoras. Dicha obligación debe aplicar tanto a los medios públicos como a los privados en sus áreas de transmisión relevantes.”

- 47 Adicionalmente, y donde la autorregulación no lo provee,

“...los estados miembros deben adoptar medidas para que las transmisoras públicas y privadas, durante el período electoral, sean particularmente justas, equilibradas e imparciales en sus noticieros y programas de asuntos actuales, incluyendo los programas de discusión como entrevistas o debates.”

³³ Ver I.2.3 del Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electoral

- 48 El problema de limitar así a los medios privados es el riesgo para la libertad de opinión e información. En el *Informe sobre medidas para mejorar la naturaleza democrática de las elecciones en los Estados miembros del Consejo de Europa*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 90ª sesión plenaria, la pregunta queda en el aire, ya que establece que “*esta es un área en la que las reglas todavía deben ser escritas, y hasta el momento estamos apenas en las etapas iniciales*”. Las elecciones democráticas dependen en gran medida de la habilidad y la disposición de los medios para trabajar de manera imparcial y profesional durante las campañas electorales. La falta de los medios al no proveer información imparcial acerca de la campaña electoral y los candidatos es uno de los inconvenientes más frecuentes que surgen durante las elecciones.³⁴
- 49 En cualquier caso, la objetividad y neutralidad durante el período electoral puede alcanzarse con otros recursos que sean respetuosos de la pluralidad de los medios. Un servicio de radio y televisión pública más fuerte podría ser útil, siempre que sea independiente del poder político y tenga la capacidad de informar de forma neutral y plural. También sería recomendable que mejorara el pluralismo en las emisoras mediante la adopción de medidas encaminadas a incrementar el número y variedad de medios y para limitar el monopolio en la radiodifusión. La Comisión de Venecia da la bienvenida a la reciente reforma a la Ley federal de telecomunicaciones como un paso hacia un mejor pluralismo de los medios.

VI Encuestas de opinión

- 50 Las encuestas de opinión juegan un papel muy importante durante las elecciones, ya que pueden no sólo reflejar los puntos de vista de un grupo representativo de votantes el día de la elección, sino también moldear los puntos de vista de otros de manera positiva o negativa. Por esta razón, aunque las

³⁴ CDL-AD(2002)023rev, párrafo 19.

encuestas de opinión a veces no están reguladas, existen varios países que toman provisiones en tanto a la prohibición de publicar encuestas de opinión poco antes de las elecciones³⁵. La regulación de la transmisión tanto de los resultados de las encuestas de opinión como de otra información que pudiera ser relevante es un elemento positivo³⁶. La legislación mexicana, de acuerdo con el artículo 237 del COFIPE, obliga a las encuestas de opinión a seguir las líneas científicas que traza el IFE, y prohíbe publicar cualquiera de ellas tres días antes de la elección. La existencia de dicha fecha límite es bienvenida y se le considera razonable³⁷.

51 Actualmente se están discutiendo los requerimientos formales para garantizar el rigor científico de las encuestas de opinión antes de su publicación, o, incluso, para prohibir su publicación durante las campañas electorales. Como se indicó, la prohibición que existe actualmente es consistente con los estándares internacionales. Sería recomendable que las encuestas de opinión que se publiquen tuvieran información sobre sus fuentes y la metodología utilizada, para asegurar la transparencia y hacerla más accesible al público. Es claro que la validez/exactitud de los resultados de las encuestas de opinión y la metodología que se utilizó para ellas es difícil de verificar y puede ser manipulada³⁸; sin embargo, la transparencia y la publicidad son elementos clave para asegurar una mejor manera de contribuir a la formación de opiniones libres³⁹.

VII Cuotas de género

52 Actualmente hay en el Congreso un 37% de mujeres en la Cámara de Diputados y 34% en la de Senadores. Son porcentajes altos; en este respecto, las leyes

³⁵ Ver la *Opinión conjunta sobre borradores de enmiendas y adendas a la Ley en "elecciones para el Oliy Majlis de la República de Uzbekistán" y "sobre elecciones para los consejos regionales, distritales y metropolitanos (Kengesh) de los diputados de Uzbekistan*, CDL-AD (2012)25, párrafo 35.

³⁶ Comisión de Venecia, Reporte sobre leyes electorales y administración electoral en Europa, CDL-AD(2006)018, párrafo 121.

³⁷ Ver, entre otros, *Opinión conjunta sobre el Código Electoral de Moldavia*, CDL-AD (2006)001, párrafo 79; *Opinion sobre la Ley de elecciones de diputados populares de Ucrania*, CDL-AD(2006)002, párrafo 68.

³⁸ Ver la *Opinión Conjunta sobre el Código Electoral de Georgia*, CDL-AD(2006)037, párrafo 100.

³⁹ Es importante apuntar que el IFE adoptó algunas reglas el 14 de diciembre de 2011, que requieren que todos los resultados publicados incluyan: la entidad que pagó el estudio, el día en que se levantó la encuesta; la categoría de los ciudadanos; la probabilidad de error, etc. Ver http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/Principal/NoticiasAvisos/NoticiasAvisos-2011/estaticos2011/diciembre/CG411_2011.pdf

mexicanas parecen haber hecho grandes progresos, ya que de acuerdo al artículo 219 del COFIPE, debe haber un mínimo de 40% de candidaturas del género con menor representación. Esta previsión permite la posibilidad de derogar esta regla para aquellas candidaturas que son el resultado de “un proceso de elección democrático”. La Comisión de Venecia es consciente de la existencia de una sentencia del Tribunal Electoral de 2011, que determinó que la cuota debe aplicarse sin excepciones. Sin embargo, se recomienda la revisión de esta excepción para clarificar y evitar un posible mal uso de la legislación en este respecto⁴⁰.

53 De acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todo Tipo de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cuota debe ser de al menos 30 ó 35% (según lo establecido en 1997⁴¹); desde 2001, el Parlamento Europeo ha establecido una cuota del 40%. El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha considerado que asegurar un 40% de los candidatos del género menos representado es una acción bienvenida. Cuando las cuotas de representación no pueden establecerse para los escaños obtenidos por el principio de mayoría, los partidos políticos pueden decidir nominar cierto porcentaje de candidatas. Se puede, sin embargo, utilizar una fórmula de género que se expresa en números (porcentajes) para los escaños del Congreso que se obtienen por la vía plurinominal. Durante la visita y los intercambios que se tuvieron al preparar esta opinión, varios interlocutores manifestaron su preocupación respecto a las manipulaciones ocasionales de los partidos políticos. Algunas sentencias del Tribunal Electoral han tratado por ejemplo del mal uso de esta regla, ya que la lista utilizada por los partidos políticos respetó la cuota del 40%, pero se nombraron varones para sustituir a sus colegas mujeres en los escaños del Congreso⁴².

⁴⁰ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres recomendó a México “asegurar que los partidos políticos estén cumpliendo con los marcos electorales legales a nivel federal y estatal, incluyendo enmiendas o provisiones que repelen discriminación contra las mujeres, tales como el párrafo 2 del artículo 219 del COFIPE, estableciendo sanciones en casos de incumplimiento con la cuota de género”, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/455/36/PDF/N1245536.pdf?OpenElement>

⁴¹ Ver el CDL-AD(2010)031, Recomendación PACE 1899(2010) “incrementar la representación de las mujeres en la política a través del sistema electoral”, donde la Comisión de Venecia comenta a partir de la respuesta del Comité de Ministros.

⁴² El caso “de las Juanitas”

54 Existe una discusión en cuanto a la introducción de cuotas de género entre los líderes de los partidos políticos (Artículo 36 y ss. del COFIPE), para asegurar una proporción más alta de mujeres en los puestos más altos dentro de los partidos. No hay estándares internacionales que establezcan alguna obligación al respecto; sin embargo, sería un paso positivo el consolidar una legislación que ya es progresista en este campo.

VIII Minorías y grupos vulnerables

55 A pesar de que la Constitución mexicana prevé que México tiene una composición multicultural basada en sus pueblos indígenas (Artículo 2), estos grupos no han tenido, históricamente, una representación proporcional en el Congreso. En cuanto a los grupos indígenas, la Constitución prevé que, al establecer distritos uninominales, se dará consideración a los pueblos indígenas y sus comunidades para promover su participación política⁴³.

56 De acuerdo con el *Código de buenas prácticas en asuntos electorales* de la Comisión de Venecia y a los principios del Derecho Internacional, “la ley electoral debe garantizar igualdad a las personas que pertenecen a minorías nacionales, que incluyen la prohibición de cualquier discriminación contra ellos. A las minorías nacionales en particular, se les debe permitir establecer partidos políticos⁴⁴.” La Corte Interamericana ha requerido, además, que la representación política de la población indígena esté asegurada, aceptando su organización en alternativas a una estructura política clásica⁴⁵. Por lo tanto, las medidas que se tomen para garantizar una mínima representación para las minorías, ya sea reservándoles los escaños o haciendo excepciones a las reglas

⁴³ Constitución, 3er artículo de transición.

⁴⁴ CDL-AD(2002)023rev, párrafo 22.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama v. Nicaragua*, 23 de junio 2005.

normales de distribución de escaños, no rompen con el principio de igualdad⁴⁶, y deberán considerarse.

IX Bases para anular una elección

57 El artículo 71 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral electorales (LGSMIME)⁴⁷ regula el ámbito de la nulidad que debe ser considerada del Tribunal Electoral. Esta previsión parece haber cubierto y agotado todas las áreas posibles para la cancelación de una elección, desde una casilla hasta una elección presidencial o general de ambas cámaras del Congreso. Para salvaguardar la seguridad, el artículo 72 del LGSMIME elimina la posibilidad de impugnar la elección pasado un cierto límite de tiempo. El legislador mexicano invoca la regla universalmente aceptada de que la no-elegibilidad bajo la representación proporcional lleva a reemplazar al candidato que no es elegible con un sustituto. Sin embargo, el artículo 73 del LSGMIME no aclara si el sustituto debe ser el siguiente en la lista del partido o si los líderes del partido pueden escoger alguno a discreción. Esto debe leerse a la luz del artículo 20 del COFIPE, el cual estipula que el reemplazo de un miembro de la Cámara de Diputados o del Senado debe ser el candidato que sigue en la lista regional.

58 El Título VI, Capítulo II de la Ley está dedicado a las diferentes bases que justifican la anulación de una elección. Existe un intento de enumerar todos aquellos elementos que pudieran afectar el resultado de la votación, cambiar la voluntad del electorado y llevar a una impugnación de la elección. Todas las causas que aparecen en el artículo 75 del LSDMIME y que pueden anular los votos parecen sensatas y están en consonancia con los estándares universales y comparativos en este tema. Sin embargo, se pueden proponer varias precisiones:

⁴⁶ CDL-AD(2002)023rev, párrafo 23.

⁴⁷ Disponible en inglés en <http://portal.te.gob.mx/en/consultations/law-means-impugment>

-En cuanto al artículo 75, párrafo 1.b, sería bueno indicar el alcance de la omisión que debería tenerse en consideración, y la fecha límite en que esta opción deberá adquirir validez;

-El artículo 75, párrafo 1.h debería aclarar la razón que podría justificar la expulsión de los representantes de los partidos.

-El artículo 75, párrafo 1.j debería incluir una aclaración sobre la razón justificada que podría prevenir el ejercicio del voto.

59 En cuanto a otros elementos que podrían dar lugar a la nulidad de los votos, esta disposición es muy ambivalente. Por un lado, el Tribunal Electoral podría declarar la nulidad de la elección de representantes o senadores cuando existan violaciones graves cometidas el día de la elección en el distrito o entidad donde se lleva a cabo la votación; esto podría ser posible si se prueba y se establece que las violaciones cometidas fueron significativas para el resultado de la elección, excepto si las irregularidades son imputables al partido promovente o sus candidatos. Sin embargo, aunque el Artículo 78 de la LGSMIME posibilita la anulación de las elecciones para senadores y diputados en caso de violaciones sustanciales el día de la elección, esta posibilidad no se aplica en la elección presidencial. No existe justificación para que la posibilidad que existe para anular las elecciones de diputados y senadores no exista en el caso de las elecciones presidenciales.

60 Para anular la elección de diputados, senadores o presidente, México tradicionalmente ha aplicado un sistema de cuotas. En la actualidad, por ejemplo, para poder anular una elección, la causa de nulidad debe demostrarse en el 20% de las casillas electorales en la elección para diputados y/o senadores, y en el 25% de las casillas electorales en la elección presidencial (Artículo 77 bis de la LGSMIME). Sin embargo, no parece ser justificable tener el 20% para la elección al Congreso y 25% en la elección presidencial como el margen requerido para anular la elección. A veces, podría ser suficiente un porcentaje mucho menor para afectar el resultado de la elección. La anulación no depende del número de casillas, la cantidad de votos emitidos, circunscripciones o distritos en disputa.

Ésta debe basarse en el hecho de que los votos en discusión podrían haber cambiado el resultado, y que el perdedor de las elecciones podría resultar ganador (y viceversa)⁴⁸.

61 Existe un debate sobre si la elección presidencial puede anularse por motivos distintos a los considerados en la ley. El Tribunal Electoral ha interpretado que una elección también puede anularse en caso de violación de los principios constitucionales (elecciones libres y auténticas, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad⁴⁹). Sin embargo, hasta el momento esta posibilidad no implicado la cancelación efectiva de las elecciones presidenciales.

62 Los motivos de protección judicial contra violaciones del derecho al voto, así como una legitimación de los votos, han sido cuidadosamente elaborados. La exhaustividad de otras medidas como condición previa para presentar denuncias ante el Tribunal Electoral es bienvenida, ya que apunta a reducir las reclamaciones que podrían ser resueltas por otros medios. En este sentido, deberían tenerse en cuenta la adopción de medidas para reducir la complejidad y institucional carga institucional del trabajo del IFE y del Tribunal Electoral.

X Participación de servidores públicos

63 El Artículo 134 de la Constitución requiere que los funcionarios públicos sean imparciales en el uso de los recursos públicos, y prohíbe que las instancias gubernamentales difundan comunicados que incluyan contenidos promoviendo a cualquier funcionario. A fin de salvaguardar los principios de eficiencia, eficacia y honestidad, y descartar el partidismo o la parcialidad, el uso de tales recursos será determinado por los organismos creados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales.

⁴⁸ Ver la fórmula propuesta por Jean-Claude Colliard, disputas electorales en *La cancelación de resultados electorales, ciencia y técnica de la democracia*, N 46, Consejo de Europa, 2010, p.14. Ver también el Código de Buenas Prácticas, II.3.3.e.

⁴⁹ Tribunal Electoral, Sentencia sobre las elecciones del 1 de julio de 2012, 31 de agosto de 2012.

64 Todos los contratos realizados por las autoridades y entidades sobre adquisiciones, rentas, transferencias, provisión de servicios y trabajos deben someterse a concurso de manera abierta, por lo que los oferentes calificados deben presentar sus ofertas en sobres cerrados. Estas ofertas selladas se abren en público para su escrutinio con el fin de evaluar las ofertas en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás condiciones apropiadas.

65 Cuando un oferente no garantiza las condiciones mencionadas en el párrafo anterior, la ley debe establecer las bases, procedimientos, regulaciones, requerimientos y otras condiciones necesarias para probar el buen precio, efectividad, eficiencia, imparcialidad y honestidad del proceso en beneficio del Estado.

66 El Artículo 347 del COFIPE prohíbe la conducta parcial por parte de funcionarios públicos en los actos que puedan afectar la equidad de la competencia entre partidos políticos, entre los aspirantes del partido, entre candidatos potenciales preseleccionados o candidatos en un proceso electoral. La difusión de propaganda gubernamental durante la campaña y el uso de programas sociales con el fin de obligar a la gente a votar de manera determinada también están prohibidos.

XI Compra y coacción del voto

67 La compra y coacción de votos es un problema que interfiere con el elemento esencial de la libertad de los votantes para expresar sus preferencias políticas. Los mecanismos que pueden socavar el principio del voto libre son clave para la legitimidad de las elecciones, por lo que las medidas para reducir el riesgo de la compra de votos deben ser cuidadosamente consideradas y aplicadas. Desde este punto de vista, existe una clara necesidad de revisar la clasificación de los delitos de compra y coacción de votos en asuntos electorales. La prueba de la

compra de votos es muy compleja y no está muy claro si la posibilidad de dar regalos a los votantes puede (en cualquier caso) ser considerada como compra de votos.

XII Conclusiones

68 Este dictamen pretende apoyar a las autoridades, partidos políticos y sociedad civil de México en su objetivo de mejorar el marco legal de las elecciones democráticas, para que esté más acorde con los estándares internacionales relativos a las elecciones democráticas.

69 La legislación tiene elementos positivos, y ha evolucionado para que México tenga elecciones más libres y equitativas. La legislación electoral ha reforzado las atribuciones del IFE y del Tribunal Electoral de manera notable, estableciendo mecanismos para vigilar el financiamiento público de los partidos políticos, declarando la importancia de la libertad de expresión, distribuyendo de manera equitativa los tiempos en medios de comunicación entre partidos políticos y asegurando una mayor presencia de las mujeres en la política a través del establecimiento de cuotas de género.

70 Sin embargo, como se detalló en la introducción y a lo largo de este dictamen, se pueden hacer algunas recomendaciones, como por ejemplo:

- Simplificar la legislación, que es muy compleja. Podría mejorarse haciéndola más clara y concisa, de manera que resulte más comprensible para todas las instancias electorales interesadas. La gran extensión de la legislación implica, por el contrario, que se mantiene un enfoque formalista y existe la constante necesidad de revisar la legislación.

- Reconsiderar la prohibición de reelegir a los parlamentarios.

- Establecer, de una manera más clara y concisa, los límites de gastos de los partidos políticos, evitando las listas largas y las diferentes categorías en el tipo de gastos a considerar. Debe tomarse en cuenta la introducción de un criterio objetivo para establecer límites de los gastos de los partidos políticos, por ejemplo en cuanto a los tiempos en que los gastos se llevan a cabo, lo cual podría ayudar para asegurar tanto a la supervisión como a la igualdad de condiciones. Las sanciones correspondientes deben ser eficaces.
- Definir claramente el alcance de las prohibiciones en campañas electorales y la posición de individuos que no son candidatos ni miembros de los partidos políticos.
- Revisar las disposiciones relativas a la prohibición de la denigración de partidos políticos y candidatos, ya que pueden conducir a la censura de las declaraciones de los críticos del gobierno o de aquéllos que solicitan un cambio constitucional, pues esta es la verdadera esencia del debate democrático.
- Regular el derecho de réplica.
- Mejorar aún más el pluralismo de los medios de comunicación.
- Promover la participación electoral de las minorías.
- Reformar los porcentajes necesarios para anular las elecciones al Congreso y para senadores de forma que sean coherentes, además de introducir la posibilidad de anular la elección presidencial en caso de violaciones graves el día de la elección.
- Reforzar la efectividad de las medidas contra la compra de votos.

71 La Comisión de Venecia continúa atenta a apoyar a las autoridades mexicanas en sus esfuerzos por revisar el marco legal de elecciones democráticas, para estar en total armonía con los estándares internacionales relativos a las elecciones democráticas.