

Artículo 41

Texto constitucional vigente

41 *Artículo 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹²

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.¹³

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.¹⁴

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.¹⁵

¹²Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹³Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

¹⁴Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

¹⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.¹⁶
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30 por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al 3 por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El 30 por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.¹⁷

¹⁶Inciso reformado, *DOF*: 27-01-2016, 29-01-2016.

¹⁷Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

De igual manera, 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.

- III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.¹⁸

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:¹⁹

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el 50 por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;²⁰
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el 85 por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;²¹
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 70 por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, y el 30 por ciento restante será dividido en partes iguales, de las

¹⁸Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

¹⁹Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁰Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²¹Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

- cuales hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;²²
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
 - g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el 12 por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50 por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.²³

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.²⁴

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. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.²⁵

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:²⁶

²²Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²³Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁴Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁵Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

²⁶Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.²⁷

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.²⁸

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.²⁹

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.³⁰

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.³¹

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.³²

²⁷Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁸Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

²⁹Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

³⁰Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

³¹Apartado reformado, *DOF*: 10-02-2014.

³²Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

- V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.³³

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

³³Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6° de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

El consejero presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez.

Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.³⁴

El secretario ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.³⁵

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

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

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

³⁴Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

³⁵Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

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

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

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

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

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

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento,
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.³⁶

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley;³⁷
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.³⁸

³⁶Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

³⁷Inciso reformado, *DOF*: 07-07-2014.

³⁸Párrafo con incisos adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.³⁹

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.⁴⁰

³⁹Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

⁴⁰Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014. Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977, 06-04-1990, 03-09-1993, 19-04-1994, 22-08-1996, 13-11-2007.

Artículo 41

Comentario por **María Marván Laborde** y **Fabiola Navarro Luna**

Introducción

41

Este artículo constitucional contempla un conjunto de normas que, por un lado, confirman la naturaleza democrática del sistema político mexicano y, por el otro, instituyen las garantías tendientes a garantizar esta forma de gobierno. Consideramos que no es exagerado sostener que el artículo 41 concentra las normas que dan testimonio constitucional de la profunda transformación política del país en el último cuarto del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Estudiar su evolución nos permite ver el proceso de construcción del sistema de partidos plural que en 2016 tenemos en México.

Las reformas a este artículo se inician en 1977 con el proceso de transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos plural y competitivo. De entonces a la fecha hubo ocho procesos de reforma (1977, 1986, 1989, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014), éstos dan cuenta del continuo proceso de perfeccionamiento de nuestras reglas electorales. Sin menospreciar la importancia de cada uno de ellos nos parece importante destacar el de 1977 por que se establecen las primeras reglas que, por un lado reconocen la necesidad de transformar el sistema de partidos, y por otra, desde la Constitución, los partidos de oposición empiezan un largo y sinuoso camino hacia la igualdad y justicia frente a la ley y acceso a condiciones materiales equitativas.

Con la reforma de 1989 se inicia la construcción de una autoridad administrativa independiente del gobierno, el Instituto Federal Electoral. Finalmente, la reforma de 1996 le reconoce autonomía plena al Instituto y transforma tanto la fórmula de financiamiento como la forma de fiscalización de los partidos políticos y las campañas electorales, de tal manera que el pluralismo de nuestro sistema de partidos es una realidad tangible expresada en la alternancia presidencial de 2000.

Sin embargo, es posible afirmar que la relativa juventud de nuestra democracia electoral aunada al cambio continuo no han permitido madurar adecuadamente la legislación secundaria ni la jurisprudencia, especialmente si consideramos que las modificaciones de 2007 y 2014 han reestructurado de fondo ciertas condiciones de la competencia electoral y le han dado a la autoridad administrativa muchas nuevas funciones. En este artículo está contenido el núcleo constitucional de las reglas para acceder al poder político en México. En mayo de 2008, Salazar Ugarte escribió:

La reforma de 1996 permitió cerrar, provisional pero significativamente, dos expedientes fundamentales de nuestra transición política: la consolidación y el desarrollo de los partidos

políticos nacionales y la creación de las instituciones encargadas de regular su competencia. Sin lugar a dudas la materia electoral ha sido la clave para encauzar el cambio político mexicano y el artículo 41 de la Constitución es uno de los principales receptáculos de dicha transformación institucional.⁴¹

Cada nuevo proceso electoral federal (especialmente, aunque no de manera exclusiva, los que concurren con la elección presidencial) surgen nuevos problemas que colocan distintos dilemas sobre las condiciones de los actores y las reglas de la competencia. Esto nos permite explicar por qué el artículo 41 constitucional es objeto de modificaciones importantes de manera periódica. Estas reformas han transformado la vida de los partidos políticos y las reglas para acceder al poder, así como la conformación de las instituciones electorales con diverso grado de profundidad.

En este artículo encontramos las normas y reglas que regulan las características de las elecciones, la naturaleza, fines, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales; las normas que regulan los medios de comunicación social en materia electoral (sobre todo radio y televisión); las prerrogativas de los candidatos independientes; algunas disposiciones relativas a los procesos de selección y postulación de candidatos, y desde el año 2014 los lineamientos constitucionales relativos a la integración de la autoridad electoral nacional y su relación con las autoridades locales, así como las funciones que constitucionalmente corresponden a cada uno de ellos.

Si la reforma constitucional de 2007 significó una profunda modificación en la comunicación política y en la forma de hacer campañas electorales, la reforma de 2014 transformó significativamente la organización de las autoridades electorales en el país, sobre todo de las encargadas de la organización de los procesos. A partir de ese año se inicia el proceso de construcción de una autoridad nacional; el Instituto Nacional Electoral (INE) sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE); se crean los Organismos Públicos Locales (OPL) que reemplazarán a los Institutos Electorales en las entidades federativas, y por supuesto se establecen los parámetros de una compleja relación interinstitucional entre el INE y los OPL.

El artículo 41 comienza reafirmando el carácter de país *federal* cuando en el primer párrafo establece que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esta disposición cobra especial consideración y merece al menos una nueva reflexión a la luz de la reforma de 2014. El sentido de esta reforma fortalece la concepción de la *nacionalización* de las principales funciones electorales y justifica el debilita-

⁴¹En el comentario al artículo 41 constitucional de la octava edición de esta obra.

miento de las instituciones homólogas en las entidades federativas, para consolidar la independencia y autonomía de éstas en relación con los respectivos gobiernos.

Este artículo sienta las bases que deben observar la legislación general, así como las legislaciones locales a través de las cuales se organizan las preferencias ciudadanas para formar partidos políticos. Es en esta disposición donde el constituyente permanentemente ha institucionalizado tanto los procesos electorales como las autoridades administrativas electorales encargadas primordial, pero no exclusivamente, de la organización de los mismos. No es exagerado decir que a través del artículo 41 se protege el pluralismo político, *conditio sine qua non* de la democracia representativa, y se imponen estándares a la convivencia política que tienden a la construcción de competencias electorales reales y justas.

La estructura misma de esta disposición constitucional nos puede servir de indicador para medir las dificultades en los procesos de negociación y construcción de consensos en cada reforma. Actualmente el artículo se compone de seis secciones denominadas bases, numeradas del I al VI. La base I solamente contiene tres párrafos. La base II, tres incisos numerados con las letras a, b y c. La base III tiene cuatro apartados: A, B, C y D. Los dos primeros con incisos de la letra a hasta la g; el primero y el segundo tres, a, b y c. La base IV consta de dos párrafos. La Base V contiene cuatro apartados: A, B, C y D. La primera con incisos de la letra a hasta la e; el segundo dos incisos, a y b, cada uno de ellos con numerales del 1 al 7; por su parte, el apartado C se divide en numerales del 1 al 11 (sin incisos identificados con las letras del alfabeto, sin embargo en párrafo aparte sí se incluyen tres incisos, a, b y c; el apartado D consta de un solo párrafo. Por último, la base VI consta de cinco párrafos, uno de ellos con tres incisos, esta base no tiene apartados.

El artículo 41 está lleno de paradojas, cuyo origen puede explicarse más fácilmente si reconocemos que sistemáticamente las reformas se plantean en momentos de vívida animadversión entre los partidos políticos. Se enfrentan por un lado el partido ganador y por el otro los que no obtuvieron el triunfo presidencial. Las diferencias entre fracciones parlamentarias suelen dominar el proceso de negociación. Las dos últimas grandes reformas que reconstruyen el sistema de partidos y el sistema electoral, la de 2007 y 2014, respectivamente, han contribuido de manera especial a algunas de las contradicciones de las que daremos cuenta en este trabajo.

Partidos políticos, entidades de interés y centro de la vida electoral

En los primeros párrafos de este artículo el Constituyente reconoce la existencia de los partidos políticos y define que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La base primera define a los partidos como entidades de interés público y a partir de esta definición trascendental de la reforma político electoral de 1977, sienta las

principales directrices para la organización de los partidos políticos. La lógica implícita en la redacción del artículo hace a los partidos políticos el actor central de la vida electoral, ya que contribuyen, por no decir determinan, la integración de los órganos de representación política.

La importancia que a través de este artículo se otorga a los partidos políticos en la vida electoral mexicana, aunada a la responsabilidad del Estado de asegurarles las condiciones materiales que garanticen su existencia, nos permite decir que en la práctica ha supeditado la participación de los ciudadanos a las organizaciones partidarias. Esta lógica se estableció a partir de la ley electoral de 1946, que sin haber reformado la CPEUM sirvió para construir y consolidar el sistema de partido hegemónico.

Al reconocer a los partidos como instituciones de interés público se les sitúa en un punto intermedio entre organizaciones de ciudadanos propias del ámbito privado y organizaciones públicas reconocidas por el Estado como instituciones fundamentales para cualquier democracia moderna. Los partidos están destinados a organizar las preferencias ciudadanas y permitir pacíficamente la confrontación de ideas y programas que compiten en cada proceso electoral.

Es importante hacer notar tres disposiciones introducidas recientemente que en alguna medida contravienen esta lógica que tiende a centralizar la fuerza electoral en los partidos políticos. Hasta 2012 la Constitución les garantizaba a los partidos políticos nacionales el monopolio en la nominación de candidatos a elección popular. Desde la legislación de 1946 se impidió a cualquier persona que no estuviera afiliada a un partido nacional participar como candidato en las elecciones federales. Ésta es una doble prohibición, por un lado impide a los candidatos sin partido también llamados independientes, a participar y, por otra, no permite que partidos locales postulen candidatos en elecciones federales.

A lo largo de la historia electoral siempre existieron ciudadanos que decidieron participar como candidatos sin partido, aun cuando sabían que jurídicamente no existía posibilidad alguna de formalizar sus candidaturas. Una de las demandas casi constante durante la formación de nuestra democracia electoral fue el reconocimiento a estas candidaturas, especialmente después de 2006 cuando Jorge Castañeda Gutman solicitó su registro como independiente y ante la negativa de la autoridad llevó su impugnación hasta las instituciones americanas de defensa de los derechos humanos. En esta materia algunos estados de la República se adelantaron a la legislación federal, por ejemplo, Yucatán, Sonora y Zacatecas.

La reforma del artículo 35 de este ordenamiento puso fin a una larga discusión sobre la pertinencia de reconocer plenamente a cualquier ciudadano su derecho de votar y ser votado. Vale la pena hacer notar que esto introdujo una interesante paradoja en el texto constitucional. Como ya dijimos, el artículo que se comenta solamente reconoce partidos nacionales y niega a los partidos locales la posibilidad de presentar candidatos a puestos de elección de carácter federal, después de 2012, si un partido local quisiera presentar un candidato en una elección federal, él o ella estaría en la obligación de presentarse en calidad de candidato independiente.

La reforma de 2014 instituyó la paridad entre los géneros (debería decir sexos) en la postulación de candidaturas a los puestos de legislaturas federales y locales. Sobre esta nueva disposición vale la pena resaltar dos elementos, primero, anteriormente la obligación de postular candidaturas de uno y otro sexo había permanecido en las leyes secundarias; con el fin de equilibrar la participación y representación de hombres y mujeres se establecieron las cuotas que en un principio tuvieron una proporción del 70-30 por ciento, después fue de 60-40 por ciento. Finalmente, en 2014 se elevó a rango constitucional y se exige 50-50 por ciento en la postulación de candidaturas. Segundo, si bien el segundo párrafo de la base I limita la injerencia de la autoridad electoral en los asuntos internos de los partidos políticos, al establecer la paridad como un mandato constitucional ya no queda en el ámbito de decisión de la vida interna de los partidos la proporción entre mujeres y hombres candidatos. Esta injerencia del Estado en la vida interna de los partidos se justifica a partir de la superioridad del bien político que protege, a saber, la construcción de la igualdad sustantiva en la vida política entre hombres y mujeres.

En el mismo orden de ideas debemos tomar en cuenta otra disposición, incluida con anterioridad, que fortalece a los ciudadanos frente a los partidos políticos, ésta es la prohibición a la afiliación corporativa en tanto se reconoce que los partidos están conformados por ciudadanos. La primera disposición en este sentido se hizo en 1996 y tiene su origen en las prácticas de afiliación corporativa del PRI. Se reforzó en la reforma del 2007 al considerarse que dichas prácticas no solamente no habían desaparecido, sino que además se extendieron a otros partidos. En las elecciones presidenciales de 2006 el PRD alegó que el Sindicato de Trabajadores de la Educación había “apoyado corporativamente” al PAN facilitando su triunfo.

En conclusión, las candidaturas independientes, la obligatoriedad en la paridad de género y la prohibición en la afiliación corporativa regresan la mirada del Constituyente hacia el ciudadano y aminoran suavemente la centralidad que nuestra Constitución otorga a los partidos en la organización de las preferencias políticas de la sociedad.

Por otro lado, aunque es de los aspectos que menos atención ha tenido, hay un cambio significativo en la redacción del tipo de representación, pasamos de una representación nacional a una representación política. Desde la publicación del texto original de este artículo en 1917, y hasta antes de la reforma de febrero de 2014, es decir, durante casi cien años el texto indicaba, respecto a la representación, que uno de los fines de los partidos políticos era contribuir a la integración de la representación nacional. Hoy el texto constitucional dice otra cosa sin que sean claras las razones o las consecuencias del cambio.

Contrasta la fortaleza constitucional de nuestro sistema de partidos con la crisis política por la que atraviesa México y muchas otras democracias. Son tan fuertes las tendencias oligárquicas de los partidos que se está cuestionando la pertinencia misma de su existencia, como si fuese posible o deseable la organización de democracias directas en pleno siglo XXI. No hay más democracia posible que la representativa, por ello compartimos la postura de Giovanni Sartori cuando afirma sin ambigüedad alguna

que “la representación está necesitada de defensa”.⁴² También en referencia a la representación, Francisco J. Laporta señala “hay, en efecto, una cierta atmósfera de descalificación implícita o explícita de todo aquello que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política”. Sin embargo, es necesario reconocer que los partidos políticos son instituciones imprescindibles de las democracias modernas, necesariamente representativas.

Parafraseando a Francisco J. Laporta, los partidos políticos pasaron de ser considerados instrumentos activos de representación, vitalidad política e interés general a percibirlos, indispensables para ordenar las preferencias políticas a ser considerados “artificios extraños a la sociedad, anquilosados y marcados por pequeños intereses sectoriales”.⁴³ Si bien esta animadversión puede parecer justificada, la solución no puede ser la desaparición de los partidos. Es indispensable reconstruir y pensar alternativas y posibilidades que obliguen a los partidos, especialmente a las élites, a restablecer puentes con la ciudadanía que no esté sujeta a prácticas corporativas y clientelares.

Si bien se determina que “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley” es necesario reconocer que la intervención legal de las autoridades se ha incrementado en cada reforma política incluida la de 2014. El artículo segundo transitorio de la reforma electoral de 2014 mandata al Congreso de la Unión a expedir la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales; además, establece los contenidos mínimos que deberá incluir el legislador reduciendo los márgenes de libertad de los congresos locales al momento de legislar en materia electoral. Se incluyen los requisitos y plazos para obtener su registro como partidos políticos nacionales y locales. Derechos y obligaciones de los militantes y garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria. Normas mínimas que deberán cumplir en la integración de sus órganos internos, postulación de candidatos. Transparencia en el uso de sus recursos. Contenidos indispensables de sus documentos básicos. Procedimientos y sanciones al incumplimiento de sus obligaciones.

En la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), expedida el 24 de mayo de 2015, se establecen las reglas para las coaliciones; las cuales deberán realizarse conforme a un sistema uniforme; se establecen los tiempos legales para solicitar a la autoridad electoral que las registre. Establece tres tipos de coaliciones: totales, parciales y flexibles y define cada una de ellas.

El inicio de nuestro proceso de transición a la democracia en 1977 tuvo como una de sus decisiones fundamentales facilitar la formación y el reconocimiento de partidos de oposición. Preocupación esencial de ese momento era reconocer a los partidos de izquierda que habían estado relegados a la ilegalidad. Para ello se estableció que el umbral de reconocimiento de los partidos sería con la obtención del 1.5 por ciento de la votación en cualquier elección federal, este porcentaje se ha venido incrementando

⁴²Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

⁴³Francisco Laporta, “El cansancio de la democracia”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

y en 2014 se elevó al tres por ciento. Los partidos de nueva formación únicamente podrán solicitar su registro una vez cada seis años después de la elección para renovar al Ejecutivo Federal. Esto marca una tendencia protectora de las fuerzas políticas existentes que intenta contener la fragmentación del sistema de partidos.

Financiamiento y fiscalización: dos herramientas de la equidad. Financiamiento público y pluralismo partidario

La construcción del pluralismo partidario en nuestro país se debe, en gran medida, a la constante búsqueda de condiciones de equidad en los procesos electorales. Hoy en día podemos encontrar en las bases II y III los elementos fundamentales sobre los que debe construirse la equidad en la competencia entre partidos y candidatos. En la base II se encuentran las reglas del régimen de financiamiento y en la base III todo lo relativo a lo que hemos llamado el modelo de comunicación política. En ambos casos el tratamiento desigual a los desiguales busca asegurar la permanencia de partidos pequeños y equilibrar la ventaja “natural” que tienen los partidos que están en el poder, por ello la fórmula de repartición, tanto del dinero como del tiempo en radio y televisión siempre ha sido, 30 por ciento igualitario entre partidos existentes desde el momento en que adquieren su registro, aun cuando no hayan participado en ninguna elección, y 70 por ciento de manera proporcional de acuerdo con los resultados obtenidos en la última elección federal.

Desde la reforma de 1996 se sentaron las bases que establecen la obligación del Estado de financiar a los partidos políticos para garantizar un sistema competitivo. El régimen de financiamiento de nuestra CPEUM obliga a la prevalencia de los recursos públicos sobre los privados. Define la fórmula de cálculo de los recursos públicos y establece límites al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden incorporar a sus finanzas.

Con la reforma de 2014 se incrementa en términos proporcionales los límites al financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos. Éste incrementó el 50 por ciento al pasar del 2 al 3 por ciento. También hubo un incremento en el acceso de los partidos a recursos públicos. Si bien en el ámbito federal no hay cambio, la estandarización de la fórmula para calcular los recursos públicos federales y estatales, trajo consigo un incremento sustancial al financiamiento que reciben los partidos tanto para sus actividades ordinarias como para las campañas electorales. En suma, a pesar de las críticas de que el financiamiento del que disponen los partidos políticos en México es excesivo, la reforma de 2014 significó el aumento al financiamiento público y privado.

Los grandes críticos del financiamiento privado advierten dos peligros que nuestro constituyente permanente ha tomado en cuenta. Por un lado, la posibilidad de que partidos y candidatos sean sometidos a los intereses particulares de quienes financian sus campañas. Por otro lado, la amenaza siempre presente de que el financiamiento

provenza de fuentes ilícitas, tales como dinero de la delincuencia organizada o recursos presupuestales de los gobiernos.

En el otro extremo encontramos a los críticos del financiamiento público que también consideran que existen dos posibles riesgos. Se considera que asegurar abundantes recursos públicos a los partidos puede estar en la raíz del fenómeno de separación de la ciudadanía y la militancia de base con respecto de las élites partidarias. La independencia de los candidatos del dinero recaudado de la sociedad puede ser, al mismo tiempo, símbolo de debilidad. La seguridad financiera que proporciona el financiamiento público ha disminuido el trabajo voluntario de los militantes que, de acuerdo con Angelo Panebianco, se considera síntoma de fortaleza de los partidos políticos. Por otra parte, se ha criticado que los partidos han caído en prácticas de malversación de fondos y uso de recursos públicos para fomentar prácticas clientelares. El exceso de recursos puede propiciar el incremento de dichas prácticas, tales como la entrega de dádivas en las campañas, incluso la compra del voto directamente.

No existe el “equilibrio perfecto” entre el financiamiento privado y el financiamiento público. Tampoco es posible pensar que los procesos electorales y las campañas políticas puedan hacerse sin dinero. Las normas que regulan el financiamiento de los partidos sólo aspiran a controlar los efectos del dinero en la política. Curiosamente, los peligros advertidos tanto por quienes prefieren el financiamiento público como los que abogan por el financiamiento privado son igualmente reales; en ambos casos han llegado a convertirse en amenazas tangibles al sistema democrático, aun en las democracias más consolidadas. Desde el punto de vista de quienes esto escriben, consideramos que el mal menor se encuentra en la prevalencia del dinero público sobre el privado. Lo anterior no es impedimento para que se hiciese una revisión sobre el monto de recursos públicos a los que tienen acceso los partidos políticos, y a partir de ahora los candidatos independientes.

Si hacemos una comparación de las reglas mexicanas de financiamiento para los partidos políticos, tanto en América Latina como entre los países de la OCDE, podremos constatar que México es de los países que entrega mayores recursos a los partidos no solamente en cantidad, sino porque garantiza desde la Constitución todas las formas posibles de financiamiento; el Estado está obligado a entregar dinero para actividades ordinarias, para las campañas políticas, para actividades específicas, como pueden ser la educación cívica, actividades editoriales y la promoción política de la mujer. Además les asegura prerrogativas en especie, la principal de ellas, recibir sin costo alguno acceso a tiempos de radio y televisión.

En esta base se establecen los límites a los gastos de precampañas y campañas y la obligación del Instituto Nacional Electoral de fiscalizar tanto el origen como el uso de todos los recursos de los partidos, ambas disposiciones tienen el fin último de preservar la equidad en las contiendas electorales.

En cuanto al financiamiento público de los partidos políticos, el 29 de enero de 2016, con motivo de la reforma “en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, en la base II se estableció que:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del Valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Antes de esta reforma el valor de referencia era el salario mínimo vigente para el Distrito Federal. Ésta es una medida que no impacta la vida electoral, pensada para la desindexación del salario mínimo, cuyos beneficios deberán reflejarse en la economía nacional.

Fiscalización

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos es quizá uno de los temas que menos satisfacción producen a los propios partidos pese a su voluminosa producción normativa. Las elecciones federales y locales de julio de 2012 colocaron en la discusión pública dos prácticas recurrentemente denunciadas: la inequidad en la competencia por asuntos de dinero, cuya denuncia principal fue el rebase de los topes de campaña, y la coacción a los electores a través de la compra de votos, este último gasto hecho en efectivo y sin reportarlo, evidentemente, a la autoridad.

A principios de mayo del 2012, el Partido de la Revolución Democrática solicitó al IFE que de manera extraordinaria se adelantara la fiscalización del proceso 2011-2012. En respuesta, el IFE aprobó un programa de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones respecto de los ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el proceso electoral federal 2011-2012, y la presentación anticipada del dictamen consolidado con proyecto de resolución de la misma elección presidencial.

Con la aprobación de este acuerdo, el Consejo General del IFE pretendió escindir los informes finales de campaña de la elección del presidente de los informes finales de campaña de las elecciones de diputados y senadores. Al final, partidos y autoridades reconocieron que esto era materialmente imposible porque la separación de los gastos entre las campañas responde más a una ficción contable que a la forma en la que en la realidad partidos y candidatos gastan el dinero.

Las reacciones que causaron los primeros resultados con motivo del adelanto de las revisiones de los informes de gastos no ayudaron a esclarecer la polémica sobre el uso de los recursos, desenlazaron nuevos conflictos y tensiones. A principios de febrero de 2013, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión pública conoció de los proyectos de Dictamen Consolidado y de Resolución de los Informes de Gastos de Campaña electoral para los comicios de 2012, de los candidatos a la Presidencia de la República. En una sesión complicada y llena de acusaciones por parte de los partidos políticos, por votación de cinco votos a favor y tres en contra, determinó devolver los proyectos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

Políticos, para presentarlos en una sesión posterior junto con el informe de gastos de campaña de las elecciones de diputados y senadores. Se hizo evidente que era indispensable revisar de manera simultánea los gastos de todas las campañas federales.

Los rebases de los topes a los gastos de campaña fueron el tema central del conflicto postelectoral y por tanto materia prima para plantear una reestructura importante, tanto al proceso de fiscalización como a la unidad administrativa encargada de llevarla a cabo. Existe una asimetría no resuelta, ni legal ni prácticamente, que surge a partir de que el financiamiento se entrega a los partidos; la distribución del dinero al interior del partido, y lo que asigna cada uno de ellos a sus diversos candidatos, se decide libremente en cada partido; sin embargo, los topes a los gastos de campaña se imponen a las candidaturas individuales.

Hasta 2012, se consideraba que todos los gastos que promueven al partido en general, a más de un candidato, o bien a todos en conjunto, se podían distribuir entre las 629 campañas (una presidencial, 500 para diputados y 128 para senadores). La división, o prorrateo de los gastos para la fiscalización de los mismos, también era una decisión contable que los partidos tomaban de manera libre y siempre después de conocer los resultados electorales. A través de esta decisión protegían a sus candidatos ganadores para que su triunfo no fuese cuestionado por haber incurrido en rebases en los topes a los gastos de campaña; en consecuencia, cargaban la mayor parte posible de los gastos sobre los perdedores asumiendo que la multa por rebase de topes de campaña siempre será un mal menor, comparado con el desprestigio del representante electo. Esto explica que el único caso de sanción para una campaña presidencial por un rebase de tope de gastos correspondió a la coalición de izquierda Movimiento Progresista que postuló a Andrés Manuel López Obrador. Todos los demás partidos se excedieron en los gastos de campaña, pero los cargaron a las campañas de diputados y senadores, especialmente el PRI-PVEM. En sus registros contables lograron que Enrique Peña Nieto, presidente electo, no transgrediera la norma.

Se reconoció que los vasos comunicantes entre las finanzas federales y locales también era un hecho aunque de difícil comprobación. Esto abonó a la idea de crear una autoridad única que serviría para homologar los procedimientos de los procesos electorales, entre los cuales se dio mucha importancia a la necesidad de controlar simultáneamente el financiamiento público y la fiscalización en la federación y en las entidades federativas. De acuerdo con quienes más impulsaron esta reforma encaminada hacia la centralización, la homologación además buscaría celebrar los comicios en una misma fecha para así abaratar los costos (una autoridad una misma fecha de recepción de votación).

En lo relativo a la fiscalización, la reforma constitucional de febrero de 2014 busca que sea nacional, expedita y transparente. La Constitución establece que estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, quienes serán responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. Al igual que como lo hizo la reforma de 2007, se mantuvo la disposición que

refiere que, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

En el artículo Segundo Transitorio, inciso g, se establecen características nuevas a la fiscalización, entre las cuales es necesario destacar que se obliga a partidos y autoridad a hacer la fiscalización “en tiempo real” en lugar del modelo *ex post* que había funcionado con anterioridad. La autoridad queda obligada a expedir lineamientos homogéneos de contabilidad para partidos y candidatos y se debe asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos. El sistema de fiscalización, deberá contar con un sistema sancionatorio para quien no cumpla los requerimientos ordenados por la Constitución o las leyes.

La reforma de 2014 concentra la facultad de fiscalización en el órgano nacional, y recorta los plazos para la revisión de los informes. La reforma también cambia el mecanismo de fiscalización: a partir de entonces, las tareas de fiscalización son dirigidas y supervisadas por la Comisión de Fiscalización del Consejo General, que se apoya en una Unidad Técnica de Fiscalización.

La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que sustituyó a la antigua unidad técnica “dotada de autonomía de gestión” que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y los procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

La reforma de 2007 desvinculó el trabajo de los consejeros electorales del realizado por la unidad técnica al eliminar la comisión de fiscalización. Esta decisión buscaba aislar el trabajo técnico de la influencia de los consejeros, determinación que se tomó a partir de la indignación del PRI y del PAN por las multas que se les impusieron por los famosos casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. Sin embargo, se mantuvo la responsabilidad del CG de aprobar los dictámenes de fiscalización. Este arreglo resultó disfuncional y conflictivo y se corrige con la reforma de 2014 al restablecer la comisión de fiscalización y su relación continua con la nueva unidad técnica.

Además de transferir al Consejo General la responsabilidad directa de tal función, se incrementa el número de informes y se reducen los plazos para su comprobación para concluir los procedimientos de revisión de asuntos de fiscalización antes de la calificación de la elección.

Junto con el nuevo mecanismo de fiscalización se establecieron nuevas causales de nulidad por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando: se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa en radio y televisión; y, se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Este tema se abordará más adelante.

El último párrafo de esta base II se refiere al procedimiento para la liquidación de los partidos cuando éstos por cualquier razón hayan perdido el registro. Esta fue una atinada adición de la reforma de 2007 que en 2014 no fue objeto de reforma alguna.

Comunicación política electoral

El legislador constitucional, en el año 2007, estableció en la base III del artículo 41 un modelo de comunicación político-electoral controlado por el Estado, de manera directa, por el Instituto Federal Electoral, y de manera indirecta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El modelo de comunicación político-electoral tiene dos grandes componentes que imponen restricciones importantes principalmente a los candidatos y partidos políticos, aunque no exclusivamente a ellos. En los apartados A y B encontramos la primera de las prohibiciones, ésta es para toda persona física o moral y se refiere a la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión. Es de aplicación a la federación y a las entidades federativas y se confirma al INE como autoridad única en la materia. La segunda disposición, contenida en el apartado C estableció que en la propaganda que difundan los partidos deberán “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”. La reforma de 2014 eliminó la parte de denigración a las instituciones y dejó solamente la prohibición a la calumnia, aunque en la Ley General de Partidos Políticos se mantienen ambas prohibiciones. Por último, en el apartado D establece las obligaciones tanto del INE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para investigar y resolver infracciones mediante la vía de los llamados “procesos expeditos” (PES). A continuación presentamos el comentario correspondiente a cada uno de estos elementos.

Cuando se aprobó la reforma de 2007 se discutió profusamente si ésta tenía como resultado imponer ciertas restricciones a la libertad de expresión, y en todo caso si eran justificadas y proporcionales en relación con el bien tutelado. En la octava edición de esta obra, Salazar Ugarte sostiene que para la consolidación del sistema democrático mexicano son mayores las ventajas de la nueva modalidad de acceso a los medios de comunicación electrónicos, concretamente radio y televisión, que las desventajas que pueden acarrear las limitaciones impuestas. Instrumentos internacionales tales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos protegen la libertad de expresión. En su artículo 6º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta ciertos límites a la libertad de expresión.

Se entiende que la prohibición de comprar o adquirir tiempo en radio y televisión no restringe en sí misma la libertad de expresión, ya que partidos políticos y candidatos tienen asegurado sin costo alguno el acceso a dichos medios, y con estas medidas protegen a las instituciones fundamentales de la democracia al establecer condiciones necesarias para elecciones equitativas.

Desde la reforma constitucional de 2007 hasta la fecha en que se comenta nuevamente esta disposición constitucional, han transcurrido cerca de ocho años de aplicación de las normas, lo que nos permite hacer algunos comentarios sobre las consecuencias, deseadas e indeseadas, de este modelo de comunicación política. Lo primero que hay que reconocer es que pocas normas constitucionales han sido tan resistidas como ésta. Los propios partidos políticos se han opuesto activamente a su cumplimiento inventando muy variadas formas de evadir las reglas.

Las múltiples violaciones a esta disposición constitucional han obligado a que el desarrollo reglamentario y jurisprudencial que ha tenido este artículo haya sido profuso, continuo, y no necesariamente coherente. El enfrentamiento entre autoridades electorales por un lado y permisionarios y concesionarios por el otro, fue una nueva fuente de tensiones en los procesos electorales del país. En los primeros años de implementación, especialmente en el proceso electoral federal de 2008-2009, los concesionarios privados orquestaron una agresiva campaña de desprestigio de las autoridades electorales.

La autoridad administrativa (IFE-INE) se ha visto en la necesidad de emitir criterios, lineamientos y reglamentos para instrumentar sus obligaciones como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión. En todos los procesos electorales posteriores a la reforma de 2007, el modelo de comunicación política ha sido la principal fuente de conflicto entre partidos; entre éstos y la autoridad administrativa; entre partidos y la autoridad jurisdiccional; entre las autoridades electorales y las concesionarias privadas; y por si fuera poco, entre la autoridad administrativa y las autoridades jurisdiccionales.

Un tema quedaba insuficientemente resuelto con los criterios de las autoridades electorales. Durante los años que siguieron a la reforma creció el número de variantes que los gobiernos y partidos políticos emplearon para acceder a tiempo en radio y televisión esquivando la prohibición y aprovechando dolosamente las contradicciones o los vacíos legales para difundir propaganda fuera de los cauces constitucionales. Frente a la imposibilidad de comprar promocionales en los tiempos *comerciales* de la radio y la televisión aumentó el número de inserciones pagadas en noticieros, y se adquirieron espacios a través de la técnica de mercadotecnia denominada propaganda integrada.

Para tratar de evitar estas prácticas, la reforma constitucional de febrero de 2014 estableció, en la base VI, como causa de nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes: la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley. Pocos meses después se volvió a modificar esta disposición para resolver un viejo debate de interpretación formalista que considera que la compra solamente se puede demostrar cuando existe un contrato y la adquisición puede suponerse a partir de los hechos (presencia constante y favorable de un partido o candidato en noticieros y programas de radio o televisión). Ahora la norma establece como causa de nulidad que “se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”. Si bien estas disposiciones pretenden incrementar la exigencia y forzar a todos los actores al cumplimiento de las reglas, es necesario reconocer que son normas de muy difícil aplicación.

Después del proceso electoral de 2006, el Constituyente Permanente consideró imprescindible establecer ciertos límites a las campañas negras, por lo que, como dijimos anteriormente, dispuso en el apartado C la prohibición de la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas. En 2014 se eliminó la restricción constitucional sobre la denigración a las instituciones, pero permaneció lo relativo a los límites a la calumnia. La contradicción con la legislación secundaria ha complicado la interpretación de las normas en los procedimientos espaciales sancionadores.

A pesar de esta modificación, desde 2008 hasta la fecha la autoridad electoral está obligada a analizar y dictaminar sobre los contenidos propagandísticos de los partidos políticos. No existe un problema de “censura previa”, ya que la autoridad únicamente interviene cuando existe una queja de por medio; normalmente, éstas son interpuestas por los propios partidos políticos y ocasionalmente por algún otro actor. Hay que reconocer que estas restricciones hacen sumamente complicada la comunicación política, entorpecen la crítica necesaria en todo proceso electoral y son otra fuente de enfrentamiento de las autoridades con los partidos políticos.

En términos generales, podemos definir las campañas políticas como el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos con el fin de captar votos para sí y por tanto convencer a los ciudadanos de que no favorezcan a los opositores. Evidentemente, esto requiere la crítica de los adversarios. Es sumamente complejo establecer una frontera clara entre la “crítica sana” y las “campañas negras”. Las acciones de los candidatos y las políticas de los partidos deben ser sujetas al escrutinio de la oposición y de los ciudadanos. Dado el modelo garantista de acceso a los medios de comunicación los candidatos y partidos no quedan en estado de indefensión frente a los ataques de sus contrincantes. Nuestra opinión particular es que la continua intervención de la autoridad electoral en el contenido de las campañas ha sido más perjudicial que benéfica para el fortalecimiento de los valores democráticos que en principio es el bien tutelado.

Como lo dijimos anteriormente, la reforma de Felipe Calderón de agosto de 2012 estableció en el artículo 35 de este ordenamiento el derecho de los ciudadanos de competir en los procesos electorales a través de candidaturas que no tuviesen el respaldo de un partido político. A los candidatos sin partido fue necesario asegurarles el acceso a prerrogativas, tanto al financiamiento público como a tiempos en radio y televisión. El mecanismo para resolver esto no fue sencillo dado que la fórmula constitucional distribuye los dos tipos de prerrogativas de manera proporcional tomando como base para el cálculo a los partidos y no a los candidatos. El inciso e) de la base III del artículo 41 determina que

El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Por razones evidentes, los candidatos independientes únicamente tendrán acceso a prerrogativas en dinero y en tiempo en radio y televisión en periodos de campaña, y una vez que han logrado cumplir con todos los requisitos de ley para ser registrados como candidatos; solamente participan del 30 por ciento que se reparte en partes iguales, todas las candidaturas independientes cuentan como una sola unidad para fines de asignación de este porcentaje, por lo que entre más candidatos independientes menos financiamiento público y menos tiempo aire en radio y la televisión tendrá cada candidato independiente.

La discusión con las campañas de los independientes es si debe aplicárseles la restricción del financiamiento privado de la misma manera que a los candidatos de partidos políticos. Si se les limita a recibir y gastar solamente el tres por ciento adicional de lo que recibieron de recursos públicos, la competencia individual puede ser inviable. Por otro lado, si se les permite conseguir y gastar dinero que provenga del financiamiento privado se pueden exacerbar los riesgos de éste. Las candidaturas sin partido se pueden convertir en eficientes sistemas de lavado de dinero ilícito. ¿Cuál es el mal menor? No está claro el curso de acción e interpretación de estas normas.

Instituto Nacional Electoral

El 4 de abril del año 2014 se llevó a cabo la última sesión del entonces Instituto Federal Electoral para dar paso a la primera del Instituto Nacional Electoral. El Consejo General sufrió cambios por cuarta vez desde que se fundó el IFE. El número de integrantes con derecho a voto se incrementó de nueve a once. Se homologó el plazo de designación del consejero presidente y los consejeros electorales en nueve años (la reforma del año 2007 había dispuesto que el consejero presidente duraría en su encargo seis años). Además, se agregó un mecanismo de sustitución de los consejeros en los siguientes términos:

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Al igual que con la reforma de 2007, la reforma de 2014 supuso un cambio anticipado en la renovación del Consejo General. Con motivo de la reforma y de las leyes generales que la desarrollaron (promulgadas en mayo de 2014), se crearon nuevas áreas como la Unidad Técnica de Vinculación con los Órganos Electorales Locales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Oficialía Electoral, y se transformó la entonces Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos creada mediante la reforma de 2007, pero en términos generales se mantuvo la misma estructura directiva, ejecutiva, técnica y de vigilancia que ya tenía.

La reforma de febrero del año 2014 mantuvo al órgano denominado Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto (incorporada a la estructura del Instituto con la reforma de 2007). En mayo de 2015 se publicó una reforma en materia de combate a la corrupción, que entre otros aspectos tocó lo relativo a los distintos órganos encargados de la correcta vigilancia de los recursos públicos que ejercen los entes presupuestales, para encaminarlos hacia el Sistema Nacional Anticorrupción. A la Contraloría General se le cambió la denominación por “Órgano Interno de Control del Instituto”. El proceso de designación del titular de este órgano no se alteró, “será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determina la ley”. La duración del encargo es de seis años con posibilidad de una sola reelección.

El apartado A de la base V estableció un complejo proceso de designación del consejero presidente y los consejeros electorales. Permanece la disposición de que todos ellos serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; sin embargo, se establecen cinco etapas:

1. Expedición de la convocatoria por parte de la Cámara de Diputados y la creación de un comité técnico de siete integrantes, tres de ellos nombrados por el órgano de dirección de la propia Cámara, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos más por el organismo garante establecido en el artículo 6º constitucional (hoy en día el Pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información).
2. El comité evaluará a todos los candidatos y seleccionará a cinco personas por cada cargo vacante. Remitirá la relación al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados
3. Este órgano impulsará la construcción de acuerdos, escogerá un candidato que remitirá al Pleno de la Cámara de Diputados para que éste vote la propuesta
4. Si no hay acuerdo que alcance la mayoría de las dos terceras partes se elegirá por insaculación a partir de la quinteta presentada por el comité técnico.
5. La última salvaguarda del proceso de selección remite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la designación mediante insaculación.

Este procedimiento merece algunos comentarios. En primer lugar, a través de la complejidad se trata de disimular que el nombramiento de consejeros responde a un acuerdo entre las principales fuerzas políticas. En segundo lugar, llama la atención el involucramiento de dos instituciones que en principio nada tienen que ver con la función electoral, a saber: la CNDH y el INAI. En tercer lugar, las salvaguardas contempladas en los incisos d) y e) responden a que los partidos políticos han encontrado grandes dificultades para llegar a acuerdos y por tanto han dejado incompleto el Consejo General al menos en dos ocasiones. De octubre de 2010 a diciembre de 2011 dejaron un Consejo General con el consejero presidente y cinco consejeros más. De octubre de 2013 hasta abril de 2014, que se conformó el INE, solamente estuvieron en funciones cuatro consejeros electorales que decidieron hacer la presidencia rotativa, ya que ninguno de ellos había sido designado por la Cámara de Diputados como consejero presidente.

Rumbo a la nacionalización de la función electoral

Por federalismo electoral se alude a la coexistencia y reparto de competencias diferenciadas y compartidas entre órganos administrativos federal y locales encargados de la organización de los procesos electorales. Se suele dar por sentado que, si hay un órgano del Estado de tipo federal y sus similares en los Estados con cierto grado de autonomía, ello es federalismo. *Contrario sensu*, la existencia de un órgano único encargado de la organización de los procesos electorales se concibe como una centralización de la función, en este caso, de la electoral. Existe poca literatura o textos académicos que se ocupen de las precisiones conceptuales. También carecemos de un análisis de lo que podrían considerarse buenas o malas prácticas, aunque existen unas primeras referencias a un “federalismo electoral” con motivo de la ley electoral de 1946; sin embargo, éstas son dispersas, carecen de explicación precisa y no tienen gran profundidad.

Desde un punto de vista formal, la literatura del federalismo hace referencia a la existencia de dos ámbitos de gobierno constitucionalmente reconocidos (nacional y local), donde por un lado, las partes convienen reservar asuntos para que sean regidos y/o ejecutados por el nivel federal, aunque con alcance para todo el país, y por otro, conservan autonomía política para otros asuntos a cargo de cada entidad federada. La construcción normativa sobre el federalismo como forma de gobierno descansa en esa combinación de gobiernos compartidos con zonas de autonomía; a partir de lo cual se organiza un sistema que distribuye competencias y cargas.

Podemos suponer que estas ideas en relación con el federalismo están detrás del uso de las expresiones que aluden a un pretendido “federalismo electoral”, aunque consideramos que hay un problema de fundamentación o justificación en el uso de esa manera de describir la organización de la función electoral, esencialmente porque dicha función no es una función de gobierno, es una función técnica, instrumental, por tanto, creemos, ajena al ejercicio de gobierno.

Encontramos prudente hacer un paréntesis para recordar que el Instituto Federal Electoral desde 1993 se encarga de manera exclusiva de las actividades relativas al padrón electoral, listas nominales y expedición de las credenciales para votar con fotografía. Como dijimos anteriormente, en la reforma electoral de 2007 el Constituyente decidió que el IFE sería la autoridad única en materia de radio y televisión. Aún más, mediante esta misma reforma, se previó la posibilidad de que el entonces Instituto Federal Electoral asumiera la organización de procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo solicitaran. Es decir, la reforma de 2014 acelera un proceso de centralización que ya estaba presente en nuestra vida electoral.

Después de las elecciones de 2012 quienes no ganaron la elección presidencial se quejaron nuevamente por la inequidad en la contienda. Las acusaciones principales versaron sobre el uso de recursos ilícitos en las campañas y la necesidad de fortalecer el proceso de fiscalización, tanto de las campañas locales como de las campañas federales, ya que existían entre ellas vasos comunicantes que dificultaban la vigilancia justa de los topes de campaña.

Otro de los principales señalamientos para cambiar el modelo y desaparecer los órganos locales fue la acusación de parcialidad de las autoridades electorales porque los presidentes del PAN y el PRD consideraron evidente que existía una subordinación de los consejeros a los gobernadores de las respectivas entidades. La propuesta inicial fue crear una autoridad única encargada de la organización de los procesos electorales federales y locales, y la consecuente desaparición de los institutos locales.

En las elecciones del año 2012, tras doce años de oposición, el Partido de la Revolución Institucional recuperó la Presidencia de la República. Los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, PAN y PRD, los tres partidos principales, acordaron una agenda de cambios de gobierno. Asumieron el compromiso de alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo político-administrativo. Se logró elaborar un documento que identificaba objetivos socialmente deseables, propuestas de política pública, acciones políticas y administrativas y reformas legales que las partes compartían.

Así surgió el Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, como un gran acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas “hacia un futuro más próspero”. El Pacto inicial se compone de tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, Democratización de la economía y la política, y Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Cinco meses después de aprobarse, en mayo de 2013, se amplió el pacto con 11 puntos para “blindar los procesos electorales y garantizar transparencia, igualdad, legalidad y respeto en los comicios”.

El acuerdo al que pudieron llegar los partidos políticos se convirtió en la base de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014. Es una reforma que va encaminada hacia la construcción de una sola autoridad electoral, pero inexplicablemente se quedó en un estadio intermedio que nacionalizó muchas funciones, pero no desapareció los institutos locales. A la autoridad administrativa federal se le llamó autoridad nacional, se mantuvo a los órganos administrativos electorales locales acotados en sus funciones y se diseñó una compleja relación entre los Órganos Públicos Locales (OPL) y el Instituto Nacional Electoral. Los OPL mantuvieron la autonomía constitucional que desde antes les garantizaba la fracción IV inciso c) del artículo 116 de la CPEUM.

El proceso de nacionalización tiene su fundamento en la Constitución y es desarrollado a detalle en el conjunto de leyes generales que fueron mandatadas por el artículo segundo transitorio, a saber: I) la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales de la que ya hablamos anteriormente; II) la ley general que regule los procedimientos electorales, y III) la ley general en materia de delitos electorales.

Estas leyes fueron desarrolladas y aprobadas el 23 de mayo de 2016. No tienen el formato clásico de una ley general, es decir, no se limitan a establecer el reparto de competencias, entre la federación, los estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en realidad desarrollan a detalle las disposiciones que se deben seguir tanto en la federación como en las entidades. Debido a la desconfianza del Congreso de la Unión en los Ejecutivos y los Congresos locales hemos visto que en los últimos años se han aprobado diversas leyes generales, en materia electoral, como un instru-

mento de homogeneización de los marcos legales en todas las entidades de la República. Las leyes generales se han convertido en un instrumento que busca la estandarización del sistema democrático en el país.

Las leyes generales no derogan los respectivos desarrollos legales de las entidades federativas —no podrían hacerlo—, por ello es que invariablemente en los artículos transitorios se ordena a los Congresos locales hacer los ajustes necesarios en la normatividad local. Esto no siempre ha sido obedecido y mucho menos cumplido en tiempo. Una de las paradojas que la reforma de 2014 dejó sin resolución es que a pesar de que los nombramientos de los consejeros de los OPL queda en manos de cada Congreso local, el presupuesto de los institutos y las respectivas ministraciones están a cargo de los secretarios de finanzas de cada entidad. Este hecho relativiza la independencia que pudiera haberse ganado con la forma de nombramiento de los consejeros.

En los dos años de aplicación de esta reforma se han presentado importantes conflictos que se derivan de la dependencia económica de los Institutos locales respecto de sus propios congresos locales. Debido a que existe la posibilidad planteada por esta Constitución de que el INE atraiga las funciones que un OPL no está en capacidad de llevar a cabo eficientemente, y en un caso extremo asumir la responsabilidad total de la elección, los Congresos locales pueden evadir la responsabilidad de asegurar la viabilidad financiera tanto de los Institutos locales y, sobre todo, de los procesos comiciales de cada entidad.

Por otra parte, es necesaria una reflexión de las leyes generales que ahora se desprenden de nuestra Constitución para regir la vida electoral del país, además queremos llamar la atención sobre el constante incremento normativo que se deriva de las funciones que cada reforma constitucional le adiciona al INE. Sirva para darnos una idea la cantidad de leyes generales y el número de artículos que cada una de ellas contiene. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) consta de 493 artículos. La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) consta de 26 artículos y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) consta de 97 artículos. A estas tres se suma la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMI) que fue aprobada el 22 de noviembre de 1996 y reformada por última vez el 23 de mayo de 2015 y consta de 110 artículos.

En el Apartado B de la base V se definen las funciones del INE tanto para elecciones federales y locales, así como lo que debe hacer de manera exclusiva en las elecciones federales. El Constituyente dejó en el INE las siguientes siete responsabilidades que podríamos llamar nacionales:

- Capacitación electoral.
- Geografía electoral (división en distritos y secciones electorales).
- Padrón y listas de electores.
- Ubicación de casillas y designación de funcionarios de casillas.
- Reglas y lineamientos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

- La fiscalización de los ingresos.
- La demás que determine la ley.

En el caso de los procesos federales, el INE tendrá las siguientes facultades:

- Derechos y el acceso a prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos.
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores.
- Cómputo de la elección de presidente en los distritos uninominales.
- Las demás que determine la ley.

En el apartado C se establecen las funciones que quedan en manos de los OPL:

Derechos y el acceso a prerrogativas de los candidatos y partidos políticos:

- Educación cívica.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
- Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos elaborados por el INE.
- Organización. Desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación.
- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.
- Las que determine la ley.

En este apartado se preserva la posibilidad de que el INE organice los procesos electorales de las entidades federativas que así lo soliciten, siempre y cuando se firme el convenio correspondiente. Esta disposición es independiente de las que se establecen líneas más adelante en el apartado C de esta misma base, que define que por mayoría calificada de ocho consejeros del CG el INE podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos locales; delegar en dichos órganos algunas de sus atribuciones, o bien revocar dicha delegación en cualquier momento; por último, también el CG podrá atraer cualquier asunto de la competencia de los OPL. Esto imprime un alto grado de flexibilidad en la relación entre los OPL y el INE, ya que permite que el nivel de centralización o descentralización varíe en función de la fortaleza y probidad del órgano superior del OPL.

Esto puede ser considerado una ventaja; sin embargo, deja amplios márgenes a la discrecionalidad del CG del INE y abre la puerta a nuevas presiones por parte de todos los actores políticos. Algunos pedirán la delegación de ciertas funciones, otros la atrac-

ción y algunos más la asunción total del proceso en una determinada entidad. No necesariamente será suficiente la protección que estableció el Constituyente al imponer una mayoría calificada de 8/11 consejeros para tomar este tipo de decisiones.

Ya en 2015 tuvimos la experiencia de que la Sala Superior del TEPJF le diera el orden al INE de asumir la responsabilidad total de la elección extraordinaria de Colima. La decisión es discutible no solamente porque el CG del OPL de Colima no fue el acusado de las irregularidades que llevaron a la anulación de la elección, la discusión principal se ha centrado en dilucidar si la SS del TEPJF tiene o no atribuciones para mandar al INE, que asuma una elección, o bien delegue o atraiga algunas de las funciones que ésta Sala decida.

De las nuevas atribuciones del INE tal vez la más relevante es la obligación de nombrar a los siete consejeros de la máxima autoridad en los órganos administrativos electorales locales. Esta facultad está consignada en el último párrafo del apartado C de la base V. En virtud de la reforma de febrero de 2014, el INE debe periódicamente realizar esta tarea, que antes era realizada por los Congresos estatales. También tiene la posibilidad de destituir a los consejeros del cargo cuando se presente alguna de las causas previstas en la legislación. Con apenas dos años de que entró en vigor esta reforma, el INE ya destituyó a tres consejeros de Chiapas, por lo que consideró una actuación poco democrática en la elección de 2015. Los partidos de oposición apelaron esta decisión y la Sala Superior del TEPJF ordenó la destitución de los otros cuatro consejeros.

Al centralizar el proceso de designación de los consejeros estatales y de la Ciudad de México en manos del CG del INE, el Constituyente buscó incrementar el nivel de profesionalización de los consejeros locales, pero primordialmente impedir que los gobernadores intervinieran en el proceso de nombramiento de los consejeros electorales. A pesar de los complejos procesos de selección implementados por el INE que combinaron dos pruebas de conocimientos más entrevistas con los consejeros electorales, la descalificación de los partidos políticos hacia los consejeros locales no cesó; los cuestionamientos se trasladaron de cada una de las entidades al CG del INE. Resulta lógico suponer que la centralización de las decisiones también provoca una concentración, quizá innecesaria, del conflicto, esto puede ayudar a restar credibilidad en nuestras instituciones electorales.

En lo relativo a la organización electoral el INE conserva las funciones que ya tenía, pero se le agrega una muy importante en materia de geografía electoral. A partir de lo cual queda en manos del INE la definición de la geografía electoral nacional (antes solamente definía la federal), para lo cual debe aprobar criterios generales para llevar a cabo la redistribución federal y las 32 redistribuciones de cada una de las entidades federativas.

El área de geografía del IFE ha desarrollado un conocimiento técnico sumamente especializado, en razón de lo anterior muchas entidades solicitaban, a través de convenios de colaboración, asistencia técnica para sus procesos de redistribución. Sin embargo, el momento de redistribuir y los parámetros para hacerlo era una decisión política que quedaba en manos de la localidad. A partir de 2014 es responsabilidad del INE determinar los tiempos para la redistribución federal y las locales.

La fecha de la jornada electoral se adelanta un mes. A partir del año 2015, la jornada se celebra el primer domingo de junio, y no en el mes de julio como hasta el año 2012. La reforma plantea la sincronización de todos los procesos electorales del país que tengan elección coincidente en el año correspondiente, para que se lleven a cabo en la misma fecha, es decir, el primer domingo de junio.

Para la recepción del voto el día de la jornada electoral y cómputos de los mismos, la reforma establece como obligación del INE instalar casillas únicas en procesos federales y locales concurrentes. Para poder cumplirlo el INE debe asumir la coordinación, con las autoridades locales, de todas las actividades asociadas a la instalación, ubicación y funcionamiento de casillas. Lo que a su vez implica organizar lo relativo a los cómputos de las elecciones federal y local en casilla única que se deben realizar de manera simultánea.

La reforma de febrero de 2014 también permite que los partidos políticos soliciten al INE que organice sus elecciones internas para renovar sus dirigencias, y solamente podrá negarse cuando exista una imposibilidad material para organizar la elección.

Servicio Profesional Electoral Nacional

En materia de profesionalización de servidores públicos en la función electoral, la reforma ordena al Instituto Nacional Electoral establecer el Servicio Profesional Electoral Nacional. El cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas en materia electoral. Así las cosas, el Instituto Nacional Electoral debe regular la organización y el funcionamiento con los servidores públicos de carrera electoral tanto, de la rama nacional como de la local.

Con esta disposición se centraliza en el INE el proceso de profesionalización de todo servidor público que quiera dedicar su vida a los procesos electorales. La creación de un solo Servicio Profesional Electoral tiene, desde nuestra perspectiva, al menos tres implicaciones que no necesariamente serán sencillas de implementar en la práctica. La primera de ellas será la permeabilidad entre el personal del INE y de los OPL. Segundo, la movilidad de los funcionarios será a escala nacional, lo que supone que un buen funcionario de un estado de la República puede conseguir su promoción vía concurso de oposición, pero la plaza que obtenga podrá estar en cualquier entidad del país. Los gastos del INE en la relocalización del personal son indeterminados y pueden redundar en otro elemento que encarezca aún más nuestro sistema electoral. Por último, y muy relacionado con el punto anterior, si hablamos de un solo sistema profesional necesariamente tenemos que considerar una homologación salarial entre empleados del INE y empleados de los OPL. La presión presupuestal para las entidades, especialmente las menos desarrolladas del país, puede convertirse en un gasto insostenible. No está claro que los Congresos locales tengan los medios económicos para asegurar la suficiencia presupuestaria que se requerirán para mantener a los partidos y a la

burocracia electoral con los nuevos estándares creados a partir de la nacionalización de la función electoral. Tampoco queda claro de qué medidas de apremio puede disponer el INE para garantizar los recursos económicos que den viabilidad a un Sistema Profesional con estas características.

Sistema de nulidades

En la base VI se establecen:

Los medios de impugnación destinados a garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales. Asimismo, puntualiza que el sistema de medios de impugnación dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizará los derechos políticos de los ciudadanos.⁴⁴

No resulta exagerado decir que en esta disposición descansa la efectividad de nuestro sistema electoral. Únicamente se pueden garantizar los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en la medida en la que hay un sistema de medios de impugnación eficiente, a ello se refiere al artículo 99 constitucional.

Vale la pena hacer una pequeña reflexión sobre la trascendencia que tiene la decisión del Constituyente de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales. Cada vez que normativamente se “cierra” una etapa del proceso y con ello se garantiza el inicio de la siguiente, en última instancia se está asegurando que en la fecha electoral prevista para elegir a nuestros representantes, efectivamente haya elecciones y éstas se realicen en un ambiente de certeza jurídica. Por ello el Constituyente agregó que “la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”. Esto es una garantía de estabilidad política del país.

La reforma de 2014 agrega tres párrafos a la base VI donde se determina lo que la propia Constitución llama “el sistema de nulidades”. Con el fin de inhibir comportamientos antidemocráticos de los partidos políticos y los candidatos se constitucionaliza la posibilidad de la máxima sanción que se puede recibir en un proceso electoral. La amenaza de la anulación de la elección pende como la espada desenvainada de Damocles, según nos recuerda Horacio el poeta griego, sobre la cabeza de todo candidato que esté dispuesto a violar la Constitución. Las causas de nulidad están definidas en tres incisos, en ellas se sintetiza, de manera magistral, las principales preocupaciones de esta reforma.

Las elecciones federales o locales podrán ser anuladas cuando se exceda el gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado. Por ello se reforma todo el sistema de fiscalización explicado con anterioridad y se determina que la fiscalización

⁴⁴Salazar, P. “Comentario al Artículo 41”, en Carbonell, M. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo II, México, Editorial Porrúa, UNAM, 20a. ed., 2009.

debe hacerse en tiempo real y sus resultados deberán estar aprobados antes de la calificación electoral.

Debido a las constantes violaciones a la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión se establece que la compra o adquisición de cobertura informativa, o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos de la ley también pueden llevar a la anulación de la elección.

Por último, pero no por ello menos importante, si se reciben o utilizan recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas también se está corriendo el riesgo de que se desconozca la elección. Esta última causa de nulidad nos revela que a pesar del hiperdesarrollo del marco normativo y el generoso recurso público asegurado para el financiamiento de la política, los recursos de los gobiernos (federal, locales o municipales) siguen financiando las actividades de campaña y se utilizan para sostener clientelas fieles.

Lo que aparece como sanciones severísimas se relativiza por una serie de adjetivos calificativos que admiten matices y por tanto abren la puerta a la interpretación amplia de la autoridad jurisdiccional. Las violaciones tienen que ser graves, dolosas y determinantes; además, deben probarse de manera objetiva y material. Por si esto fuera poco, se aclara que las violaciones se considerarán determinantes, es decir, que pudieron cambiar el resultado electoral si la diferencia entre el primer y el segundo lugar es menor al cinco por ciento.

“En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”. Si bien esta disposición parece encaminada a obligar a ser respetuosos de la legalidad al candidato a la presidencia o a la gubernatura, las impugnaciones y procesos de nulidad que hemos visto protegen a los candidatos a toda costa. Así se puede leer en el caso de la anulación de la elección para gobernador en el estado de Colima, ya mencionada con anterioridad.

El sistema de nulidades puede tener el efecto contrario al buscado por el Constituyente, en lugar de generar certeza e incrementar el respeto a las normas constitucionales y legales en nuestro país puede convertirse en causa de inestabilidad. El segundo lugar tiene todos los incentivos para impugnar una elección en la que la diferencia entre él o ella y su contrincante sea menor al cinco por ciento. El pluralismo político y el incremento en la fragmentación de las preferencias del electorado nos permiten suponer que cada vez veremos con mayor frecuencia elecciones cerradas que no alcanzan los cinco puntos de diferencia requeridos para evitar una impugnación.

Vale la pena preguntarnos si el sistema de nulidades no socava el principio de definitividad que consideramos garantía de certeza jurídica en los procesos electorales. Las impugnaciones que hasta ahora hemos conocido hacen un resumen de todas las violaciones por las que se acusó al contrincante desde las precampañas hasta el día de la votación. A pesar de haber sido desahogada y sentenciada, en su caso, cada una de esas faltas, el expediente de impugnación las suma como si no hubiese habido la sanción correctiva en su oportunidad.

Bibliografía

- AGUIRRE, P. *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Estudios Comparados, México, Trazos Centro de Investigación e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- BECERRA, R., Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Partidos, Elecciones y Reformas* (2a. ed.), México, Cal y Arena, 2000.
- CÓRDOVA, L. y Salazar, P. (coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, 2007.
- CÓRDOVA, L., “La reforma electoral y el cambio político en México”, pp. 653-703, en Zovatto, D., J.J. Orozco (coords.), *reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, 2008.
- Diccionario Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, TEPJF, IFE, CAPEL, 2003.
- GUTIÉRREZ P. y Zovatto, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, OEA, 2011.
- LAPORTA, F., “El cansancio de la democracia”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México, TEPJF, 2005.
- MARVÁN, M., “Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?”, en *Metapolítica*, núm. 10, México, CEPCOM, 1999.
- NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, 1998.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, FCE, 1994.
- OCDE, *Framework For Supporting Better Public Policies and Averting Policy Capture*, Mimeo, 2004.
- SALAZAR, L., *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998.
- SALAZAR, P., “Comentario al artículo 41 constitucional”, en Carbonell, M. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20a. ed., tomo II, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2009.
- SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, TEPJF, 2005.

Artículo 41

Trayectoria constitucional

41 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; determina su naturaleza; establece el privilegio al uso de los medios de comunicación social; se les exige un número mínimo de miembros y se les faculta a participar también en las elecciones estatales y municipales, otorgándoles la exclusividad de la representación popular, restringiendo el mismo a cualquier ciudadano no afiliado a éstos.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-IV-1990

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se crean los seis últimos párrafos de este artículo. Se establece que las elecciones federales constituyen una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Se configuran los principios fundamentales para la conducción estatal de las elecciones. Se establece el llamado “servicio profesional electoral”. Se contemplan, de manera enunciativa, las actividades a cargo del organismo público que sustituye a la Comisión Federal Electoral. Establece que las sesiones de todos los organismos colegiados electorales serán públicas. Se establecen los lineamientos generales del Tribunal Electoral.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 3-XIX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establecen las reglas a seguir para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Se instaura el nombre de Tribunal Federal Electoral, se faculta su jurisdicción y competencia. Se determina que, en materia electoral, la interposición no produce efectos suspensivos del acto o resolución impugnados. Se señalan también los requisitos y el proceso de nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-IV-1994

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo. Se establece la organización de las elecciones federales como función estatal, sus características y participación. Se conforma la autoridad del Tribunal Federal Electoral en su materia, su ejercicio, competencia y estructura, al igual que las características de los consejeros ciudadanos.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se modifica el sistema electoral mexicano en diversos aspectos: se ratificó la afiliación libre de los ciudadanos; se estableció un régimen de financiamiento para los partidos políticos, con sus reglas y características. Se modificó la integración del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral. Se contempló el control de constitucionalidad en materia electoral y se instituyó la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma la mayor parte del artículo con motivo de la Reforma Electoral: se establecen las normas, requisitos, financiamiento, integración y procedimientos de liquidación para los partidos políticos. Se agregan cuatro apartados al artículo, detallando fundamentalmente la autoridad suprema y la administración de los tiempos de radio y televisión por parte del Instituto Federal Electoral. Se establecen las reglas a seguir sobre la propaganda política o electoral en el tiempo que duren las elecciones, así como los procedimientos y sanciones respectivas. Se crea una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión que se encargará de regular todos los ingresos y egresos del organismo electoral, así como la duración de los cargos de los consejeros electorales.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se establecen los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos. Se fijan los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. Se crea el Instituto Nacional Electoral en sustitución del Instituto Federal Electoral, designando sus facultades, organización y funcionamiento. Se instauro el Servicio Profesional Electoral Nacional. Se crea un sistema de nulidad desde las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes y se especifica el supuesto en estos casos.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-VII-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base cuarta del artículo, en la cual se establece un supuesto de sanción para la nulidad de una elección.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma el artículo para sustituir a la Contraloría General del Instituto por un órgano interno de control con las mismas atribuciones y organización que la Contraloría General.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se reforma la base dos del artículo, en lo referente al financiamiento público de los partidos políticos y el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo de acuerdo con la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.