Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, coords. 2018. *Tratado de derecho electoral*. México: Tirant lo Blanch

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)*

El derecho electoral puede entenderse como el conjunto de principios, normas e instituciones jurídicas que regulan, entre otros aspectos, la organización y el desarrollo de los procesos comiciales; los mecanismos de participación político-electoral; la representación ciudadana; el financiamiento político; los sistemas de votación, escrutinio y verificación de la validez de los resultados electorales; así como el control legal y constitucional de los mismos mediante su impugnación. Esta disciplina jurídica constituye un elemento fundamental para la consolidación de la democracia participativa en México, por lo que, en virtud de los cambios político-electorales que se han vivido en las últimas décadas, su estudio requiere una formación profesional para mantenerse al día, dada su constante y natural evolución.

En este tenor se inserta la obra intitulada *Tratado de derecho electoral*, coordinada por Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, magistrado de la Sala Superior y ex visitador judicial, respectivamente, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El libro constituye, desde el punto de vista del autor de estas líneas, una base fundamental para quien desee tener un acercamiento integral al

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. miguel.gutierrez@te.gob.mx.

Justicia Electoral, núm. 22, ISSN 0188-7998, vol. 1, julio-diciembre, 2018. Pp. 297-306.
DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

contenido teórico y práctico del derecho electoral en México. Desde una perspectiva didáctica y a la vez crítica, se recopila una serie de ensayos concernientes a los temas más relevantes de esta disciplina jurídica y que constituyen un insumo imprescindible y de actualidad para la formación profesional, no solo de los juristas que deseen especializarse en materia electoral, sino de toda persona interesada en conocer las formas de participación ciudadana y los mecanismos de protección de los derechos político-electorales.

La obra reúne y sistematiza un total de 23 ensayos escritos por expertos profesionales en derecho electoral y derecho procesal electoral. Cabe destacar que cada uno de los autores cuenta con una sólida formación académica y, a la vez, con una reconocida trayectoria en el ámbito de la aplicación práctica de los conceptos jurídico-electorales, lo que garantiza a los lectores el acceso a una bibliografía vasta, pertinente, relevante y de actualidad para el conocimiento teórico y procedimental de los aspectos medulares de la ciencia jurídico-electoral.

El *Tratado de derecho electoral* se conforma de seis partes: I) "Derecho electoral y sistema de partidos políticos"; II) "Proceso electoral"; III) "Modelo de comunicación política"; IV) "Financiamiento y fiscalización"; V) "Derechos político-electorales y los instrumentos de tutela", y VI) "Régimen sancionador electoral". Cada apartado del libro se integra por un número diverso de ensayos, en los cuales se concentran los aspectos más trascendentes de los temas abordados por los autores. En ese sentido, a continuación se alude y enfatiza el contenido de los apartados de la obra reseñada.

"Primera parte. Derecho electoral y sistema de partidos políticos"

Son un total de cuatro ensayos y cinco autores los que integran el análisis que aquí se concentra, cuyo foco de estudio se refiere a los aspectos teóricos esenciales del derecho electoral.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De esta manera, en el primer ensayo se reflexiona acerca del concepto de esta ciencia jurídica, se abreva en sus fuentes y se enfatizan los principales instrumentos nacionales e internacionales que protegen los derechos políticos y aseguran la libre participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Asimismo, en el segundo ensayo se expone con detalle el sistema de autoridades electorales (administrativas, jurisdiccionales, locales y federales), sus competencias y los retos que afrontan hoy en día.

Además, en el tercer ensayo se examina el sistema de partidos políticos en México: sus antecedentes, su función democrática, el marco jurídico que los rige y los desafíos que tienen para reinventarse ante escenarios políticos cada vez más complejos y frente a un escrutinio ciudadano más exigente que antaño.

En el cuarto y último ensayo que integra esta primera parte de la obra se estudia el concepto, la justificación y evolución de la figura de la reelección a cargos de elección popular; se examina —como elemento relevante— la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral sobre la reelección en ayuntamientos, y se concluye con una opinión precisa y puntual acerca de la tendencia que, para los autores del ensayo, habrá de seguir la reelección en México.

"Segunda parte. Proceso electoral"

En dos ensayos escritos por tres autores, se exponen cuestiones vinculadas con la parte procedimental de la materia electoral, cuya importancia práctica se vive en el día a día de los operadores jurídicos que intervienen en los procesos electorales y en las actividades propias de las autoridades en la materia.

Así, en el primer ensayo de esta sección se estudia el objeto del proceso electoral federal, el cual, a decir de los autores, consiste en la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Asimismo, se alude a las reglas generales y a cada una de sus etapas; se revisan

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a detalle las fases consistentes en la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados, el dictamen y las correspondientes declaraciones de validez del proceso comicial.

En el segundo y último ensayo de este apartado se precisa la naturaleza, funciones y objetivos del Registro Federal de Electores. Se pone de realce el importante papel que tiene la citada instancia administrativa para elaborar la Lista Nominal de Electores, expedir la credencial de elector, formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales, por citar solo algunas de las relevantes acciones que desarrolla en el marco de los procesos electorales.

"Tercera parte. Modelo de comunicación política"

Este apartado se conforma de cuatro ensayos escritos por el mismo número de autores, quienes enfocan su análisis en temas pertinentes a la regulación de la propaganda gubernamental, los debates, las encuestas, los sondeos de opinión y, en términos generales, el acceso a los medios de comunicación social por parte de los actores políticos.

El primer ensayo estudia la libertad de expresión y sus alcances. De manera preponderante, su autor discurre —mediante la técnica de presentación de casos concretos y la alusión a resoluciones destacadas emitidas por el Tribunal Electoral— acerca de los diversos escenarios en que puede interactuar (de manera simple y compleja) la libertad de expresión con la propaganda política y electoral, para mostrar los valores involucrados en situaciones de controversia.

En el segundo ensayo se aborda el acceso a los medios de comunicación de los partidos y actores políticos; se hace un recorrido por los antecedentes que delinearon el marco constitucional de esta prerrogativa, así como las disposiciones vigentes que la norman, para posteriormente ilustrar a los lectores con algunos criterios relevantes adoptados por el Tribunal Electoral, así como las prácticas que en el derecho comparado se han

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

implementado para la regulación de dicha figura. Por último, se examinan —con una seria crítica— las prospectivas sobre la dirección hacia la que, en opinión de la autora del ensayo, debería avanzar este esquema, en comparación con algunos ejemplos internacionales y teniendo en mente la importancia de privilegiar el que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de las propuestas de quienes aspiran a ocupar un cargo público.

Adicionalmente, el tercer ensayo tiene como objeto de reflexión las previsiones constitucionales y legales que rigen la propaganda gubernamental y los informes de labores o de gestión de los servidores públicos. Con acuciosa precisión se refiere que con las reformas a los artículos 41 y 134 de la Constitución se diseñó un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos, el cual trata de establecer un equilibrio entre el derecho privado y el interés público; además, se señala la interpretación de las disposiciones constitucionales en este tema por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a la vez que se identifican los tópicos principales sobre los que se ha desarrollado la línea jurisprudencial y se formula una crítica importante a los obstáculos que impiden contar con una legislación actualizada y pertinente para regular los fines del nuevo modelo de comunicación política en México.

Al final de este apartado, el cuarto ensayo aborda el estudio del marco normativo y las prácticas nacionales e internacionales (en Colombia, Costa Rica, España, Francia e Italia) en torno a debates, encuestas y sondeos de opinión. Se exploran los criterios en esta materia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se recomienda que debe fomentarse la apertura del debate político-electoral en México. Las encuestas en el país son perfectibles, dado que constituyen un importante instrumento de información y medición de la opinión ciudadana.

"Cuarta parte. Financiamiento y fiscalización"

En dos ensayos y con el mismo número de autores, se exponen los aspectos conceptuales, normativos y jurisprudenciales de ambos esquemas en el régimen jurídico-electoral mexicano.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Así, el primer ensayo trata acerca del contexto latinoamericano en torno a los esquemas de financiamiento político y la evolución del mismo. Se relatan los antecedentes del régimen de financiamiento electoral en México, mediante precisiones conceptuales ilustrativas para los lectores relacionadas con los temas estudiados. De igual manera, se expone la regulación vigente en la materia y se complementa esta aportación con casos relevantes ante la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Se concluye con los que, desde la perspectiva de la autora del ensayo, son los retos del diseño actual del financiamiento en México.

El segundo ensayo concluye este apartado con el examen del proceso de fiscalización, bajo la lógica de un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Se desarrolla brevemente un recorrido histórico de este fenómeno jurídico, se delinean las causas que originan su regulación, se precisa el estado en el que actualmente se encuentra normado y se reconocen con claridad las tareas pendientes para mejorar el diseño del financiamiento político.

"Quinta parte. Derechos político-electorales y los instrumentos de tutela"

El quinto apartado del libro se desarrolla en nueve ensayos de la autoría de 11 expertos en materia electoral. Los derechos político-electorales se entienden como derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía su participación en la toma de decisiones públicas; los instrumentos de tutela son vías para garantizar el respeto a dichos derechos ante las autoridades constituidas legalmente.

En este sentido, el primer ensayo del apartado aborda el desarrollo histórico-conceptual de los derechos políticos como elemento esencial para el fortalecimiento del pluralismo político que prevalece en las sociedades actuales. Se identifica con claridad y detalle el núcleo de esos derechos y de aquellos que están vinculados a su ejercicio, para concluir con algunas ideas acerca de los mecanismos que garantizan su vigencia, los casos en

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que se pueden restringir o suspender, así como las oportunidades (reales y efectivas) para su ejercicio.

El segundo ensayo corresponde a los temas de igualdad, equidad y paridad de género. Al respecto se proporciona un panorama general de las estrategias de fomento a la participación de las mujeres en la vida política; destacan las normas sobre la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para construir una ciudadanía integral y una democracia sólida e incluyente. Además, se ilustra con pericia acerca de los criterios y las decisiones más relevantes que el Tribunal Electoral ha adoptado en esta materia.

Por otra parte, el tercer ensayo versa sobre los sistemas de elección que han implementado las comunidades indígenas de México; al ser los pueblos originarios del país, representan una base ineludible de organización democrática a la cual se debe respetar y brindar las posibilidades de incidir directamente en todo proceso político nacional. Se explican las bases conceptuales del derecho consuetudinario indígena y se alude a un amplio marco jurídico nacional e internacional, a la vez que se comparte con los lectores la jurisprudencia que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha dictado en este asunto y, de manera adicional, la reseña de un caso hipotético de sumo interés.

En el cuarto ensayo se analiza la importancia del ejercicio de los derechos políticos en un marco de plena vigencia del principio de igualdad; se esclarecen con precisión los conceptos y las nociones de dicho principio, así como sus modalidades y la regulación vigente en el sistema jurídico mexicano. Por añadidura, el contenido de este ensayo estudia las figuras de vulnerabilidad, grupos vulnerables, categorías sospechosas, escrutinio estricto y acciones afirmativas; así como el andamiaje constitucional y legal que las cobija, además de los criterios y supuestos establecidos judicialmente para dar cabida a las diferencias y erradicar las desigualdades a las que se enfrentan los grupos vulnerables, en el contexto de una participación política igualitaria.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En tanto, el quinto ensayo del apartado es atinente a las candidaturas independientes como medio para hacer efectivo el derecho de participación política. Se expone el marco regulatorio de esta figura, se discurre acerca de las dificultades existentes para hacer efectiva la operatividad del derecho ciudadano de acceso a los cargos públicos de manera independiente y se deja patente la necesidad de fortalecer estas candidaturas como una vía alternativa de los ciudadanos que coadyuva a la consolidación del sistema democrático mexicano.

Por otra parte, el sexto ensayo concierne al voto de los mexicanos en el extranjero. Se precisan las principales transformaciones político-electorales que ampliaron la participación ciudadana en México y se afirma que el derecho a votar ya no tiene fronteras ni muros, por lo que no se puede concebir de una manera restrictiva. Asimismo, se expone una visión internacional de la regulación del voto extraterritorial y, de manera particular, la forma en que los mexicanos votan en el extranjero. Por último, se identifican los criterios de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral en torno a este asunto, no sin antes señalar la problemática que actualmente enfrenta este modo de participación ciudadana que, con el tiempo —pero sin demora—, requerirá un perfeccionamiento.

Adicionalmente, el séptimo ensayo estudia la democracia participativa como una forma evolucionada de la democracia clásica, en la cual los ciudadanos tienen una mayor intervención e influencia en la toma de decisiones públicas. Así, se asume el reto de acudir a las fuentes doctrinarias que definen la democracia participativa, se desentrañan y explican las condiciones actuales de la misma y los dilemas que encarna; finalmente, se precisan los instrumentos de democracia participativa regulados en México (consulta popular, iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito) y la forma en que estos abonan al involucramiento ciudadano en las decisiones de gobierno.

El octavo ensayo de este apartado atañe a la revisión del derecho de acceso a la información como mecanismo que facilita el escrutinio ciudadano de los procesos electorales. Se hace un recorrido por el contenido

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que la doctrina reconoce al derecho de acceso a la información, incluidas las facultades de buscar, recibir y divulgar información pública sobre el actuar de los candidatos y mandatarios, pues la universalidad que caracteriza a este atributo es ineludible en todo proceso electoral. Asimismo, se describe de forma metódica la clasificación de este derecho, la normativa aplicable y la jurisprudencia o casos relevantes vinculados con el tema, en el ámbito nacional e internacional, lo cual resulta de gran preponderancia en la materia.

Por último, el noveno ensayo del apartado incumbe a los instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional de los derechos político-electorales. De manera puntual se describen los antecedentes de la tutela de los citados derechos a la vez que se destaca la importancia de la reforma constitucional mexicana de 1996, enfocada al ámbito jurisdiccional y que diera nacimiento al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Con respecto al contexto internacional, en el ensayo se subraya la relevancia del amparo interamericano de los derechos políticos y se ilustra la importancia del tema mediante la explicación del caso Castañeda Gutman vs. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Sexta parte. Régimen sancionador electoral"

La última parte del *Tratado de derecho electoral* da cuenta, en dos ensayos escritos oportunamente por el mismo número de autores, tanto del régimen administrativo sancionador electoral como de los tipos penales que determinan las conductas antijurídicas más relevantes y que inciden en el ámbito electoral o en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el primer ensayo se examina el mencionado régimen desde una perspectiva teórica de la disciplina. El autor del texto brinda algunas definiciones y enfoca sus esfuerzos en estudiar su naturaleza conceptual; también refiere la regulación constitucional y legal en México y discurre acerca de los tipos de procedimientos sancionadores; explica con certeza

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

los elementos de las infracciones electorales y sus sanciones; finalmente, indica qué problemáticas y desafíos afronta hoy en día el derecho sancionador electoral mexicano.

El segundo y último ensayo de este apartado corresponde al tema de los delitos electorales en México. En cuanto a este rubro, se identifican las infracciones legales en materia electoral más relevantes, las cuales están previstas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales; de manera destacada se hace un examen de la correspondiente tipología, las hipótesis que las actualizan, y, además, se revisan las sanciones aplicables a quienes vulneran la ley en mención.

A manera de conclusión

El *Tratado de derecho electoral* es una obra amplia, bien documentada, didáctica y escrita con un lenguaje sencillo; estas características la convierten en un texto imprescindible para toda persona que desee conocer las figuras jurídicas actuales que conforman y dan sentido al derecho electoral mexicano.

Como el lector podrá corroborar, también constituye un referente necesario para los especialistas y académicos que, de manera continua, se esfuerzan por proponer y perfeccionar instrumentos novedosos y efectivos de participación ciudadana. Lo anterior, en virtud de que el libro está sustentado en la doctrina, normativa, jurisprudencia, mejores prácticas internacionales y la praxis judicial electoral con que cuentan los autores de cada uno de los ensayos aquí reseñados.

Todos estos elementos —sin temor a equivocación— lo convierten en el libro más completo y actualizado en materia de derecho electoral mexicano. Por las razones expuestas, la obra coordinada por Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés enriquecerá de manera trascendental la bibliografía en la materia y contribuirá a la discusión informada de temas tan relevantes para la vida democrática del país.

DR © 2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
https://www.te.gob.mx/publicaciones/publicacion/866