

DOSSIER

[CANDIDATURAS INDEPENDIENTES]



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JULIO 2013

Índice general

Candidaturas independientes en México. Durango, Quintana Roo, Zacatecas	3
Candidaturas independientes en el mundo	24
Las omisiones legislativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	122

[CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO. DURANGO, QUINTANA ROO, ZACATECAS]

Lic. Olivia Yanely Valdez Zamudio

Lic. Enrique Inti García Sánchez



Índice

Introducción	5
Fundamento constitucional	5
Reglamentación	6
Durango	7
Zacatecas.....	11
Quintana Roo.....	15
Fuentes:	21

Introducción

En México, el tema de las candidaturas electorales ha ocupado, y ocupa, un lugar central en su sistema político-electoral, y es en ese contexto en donde encuentran su lógica las sucesivas reformas constitucionales y legales en la materia, aprobadas por el constituyente permanente a lo largo de esta última década.

Si bien es cierto que la figura de candidaturas independientes constituye la posibilidad de otorgar a los ciudadanos el derecho de voto pasivo (Hernández 2011, 11), actualmente su efectividad y eficacia representa unos de los retos de mayor interés para la democracia mexicana.

A fin de comprender la actual regulación jurídica de las candidaturas ciudadanas en México, el presente trabajo aborda de manera descriptiva la evolución legislativa sufrida en los diferentes ordenamientos jurídicos del país, entre ellos el de entidades federativas como Durango, Quintana Roo y Zacatecas, estas últimas, precursoras en su sistema de regulación de candidaturas independientes, de cara a las elecciones ordinarias del año 2013.

Fundamento constitucional

El pasado 09 de agosto de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dictamen de reforma y adición de diversas disposiciones en materia política (DOF, 2012), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el artículo 35, fracción II:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos **así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

(Énfasis del autor)

Sin embargo, cabe señalar que el constituyente permanente omitió modificar el artículo 116 Constitucional:

Artículo 116.-...Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. **Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular**, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución; (...)"

(Énfasis del autor)

Lo anterior –producto de interesantes discusiones en sedes jurisdiccionales–, pone de manifiesto la antinomia entre los artículos precitados; sin embargo, lo cierto es que la reforma constitucional puso fin al exclusivo derecho de los partidos políticos de solicitar el registro de candidaturas electorales, al conceder un sistema alternativo de postulación –el de candidaturas ciudadanas o independientes– que garantiza al ciudadano, por tanto, el pleno goce de su derecho político-electoral a ser votado.

Reglamentación

Para efectos de regular lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional, los artículos segundo y tercero transitorio del dictamen aludido, determinan que para expedir su respectiva legislación reglamentaria, el Congreso de la Unión contará con un año a partir de la entrada en vigor del referido instrumento normativo (DOF,

artículo segundo transitorio, 2012), es decir, hasta el 10 de agosto de 2013; lo mismo ocurre para los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para efectuar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria (DOF, artículo tercero transitorio, 2012).

Al margen de las elecciones ordinarias a celebrarse en 14 de las 32 entidades federativas (eleccionesenmexico, 2013)¹ en el año 2013, y pese a que aun no se establecen los lineamientos constitucionales observables que pudieran servir de guía a las legislaturas locales para la adecuación de sus reformas, diversos estados se han dado a la tarea de iniciar con los trabajos legislativos a fin de introducir a su marco jurídico interno la figura de candidaturas independientes, previstas en el artículo 35 fracción II de nuestra carta magna.

Durango

El próximo domingo 07 de julio, el estado de Durango celebrará elecciones ordinarias para renovar 30 diputaciones locales y 39 ayuntamientos (eleccionesenmexico, 2013). De acuerdo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, el proceso electoral inició formalmente el 07 de diciembre de 2012 (IEPCD, 2012).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Ante la entrada en vigor de la reforma constitucional, el 27 de agosto de 2012, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el decreto número 313, aprobado por el H. Congreso del Estado, que contiene reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, entre ellos, los numerales 17 y 25, relativo a las candidaturas independientes (POED, 2012).

¹ Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Las modificaciones a la Constitución duranguense en materia de candidaturas independientes, entre otras, fueron las siguientes:

Se estableció como prerrogativa del ciudadano duranguense el registro de candidaturas ciudadanas para cargos de elección popular (POED, artículo 17, fracción II, 2012);

Se suprimió el exclusivo derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos, al incorporar el derecho de registro de candidaturas ciudadanas (POED, artículo 25, fracción I, párrafo cuarto) y;

Respecto a los requisitos de registro (POED, artículo 25, fracción I, párrafo séptimo) y reglas de financiamiento –límites de las erogaciones en los procesos de selección y monto máximo de las aportaciones de sus simpatizantes–, se determinó que se estará a lo previsto en la Ley de la materia (POED, artículo 25, fracción II, párrafo segundo).

Si bien es cierto que el estado de Durango celebrará elecciones ordinarias el presente año, el artículo segundo transitorio del decreto referido, determina que las candidaturas ciudadanas deberán ser reguladas en las leyes de naturaleza electoral vigentes en el estado, para ser aplicadas en el proceso electoral correspondiente al año 2016 (POED, 2012).

Acción de inconstitucionalidad 50/2012

El 26 de septiembre de 2012, el Partido de la Revolución Democrática presentó acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del decreto referido, entre ellas –y para el tema que nos ocupa–, el segundo transitorio; adicionalmente, se objetó la omisión parcial legislativa de regular las candidaturas ciudadanas en la Ley Electoral del Estado; lo anterior, por contrariar los principios de certeza, objetividad y legalidad, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al decreto de reforma constitucional publicado el 09 de agosto de 2012.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) solicitó opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos objetados.

En relación al artículo segundo transitorio y la omisión legislativa parcial, el TEPJF señaló, que si bien es cierto que de acuerdo al artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional las legislaturas locales tienen la obligación de adecuar su legislación, no debe pasar inadvertido el plazo determinado para el efecto, un año contado a partir de la entrada en vigor del mismo. Además, advirtió que el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, determina que las leyes electorales se deberán promulgar y publicar por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral correspondiente.

Por lo anterior, y al tomar en cuenta una serie de elementos como: la fecha de inicio del proceso electoral en el estado de Durango (7 de diciembre de 2012); fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional (10 de agosto de 2012); plazo máximo para modificar la legislación electoral en Durango (10 de agosto del 2013) y; las complejidades de la figura de candidaturas independientes; el TEPJF consideró válido que el H. Congreso del Estado hubiese modificado su Constitución sólo para reconocer el derecho a ser votado de los candidatos ciudadanos, y prever que fuesen las normas secundarias en la materia las que regularan su ejercicio para ser aplicada a partir de los comicios subsecuentes, es decir, para el proceso electoral del año 2016, y por el contrario, determinó que el órgano legislativo local no está obligado a modificar en lo que interesa para ser aplicado en el proceso electoral 2012-2013.

Por otra parte, para la SCJN no pasó inadvertido la antinomia entre lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), y el texto reformado del artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.

Respecto al decreto número 313, que contiene reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango,

advirtió, que de conformidad con el artículo 116, el órgano reformador local cuenta con libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen la figura de candidaturas independientes, por tanto, dispone al constituyente local, determinar los requisitos, condiciones y términos que deberán cumplir con lo establecido en la Constitución, asimismo, emitir las normas que habrán de regir las particularidades de esta nueva figura constitucional, entre ellas, los límites de financiamiento y tope de gastos, fiscalización y transparencia, así como los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan.

Ahora bien, respecto a la omisión legislativa parcial aludida, la SCJN compartió los argumentos del TEPJF, en el sentido que de acuerdo al artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Federal, publicado el 09 de agosto de 2012, los congresos de los estados cuentan con un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de las reformas relativas para realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, por tanto, señaló, que si bien, el Constituyente permanente local inició los trabajos legislativos al reformar los artículos 17 y 25 de la Constitución local, lo cierto es que aún se encuentra dentro del plazo otorgado para adecuarla a la Ley Electoral del Estado.

Por otra parte, en lo relativo a la objeción del artículo segundo transitorio, señaló que el H. Congreso del Estado de Durango aun cuenta con el plazo otorgado para realizar las adecuaciones necesarias a la Ley Electoral, por tanto, es evidente que no pueden todavía cobrar aplicación las normas de la Constitución local reformadas mediante el decreto número 313, y para que puedan ser aplicadas, es necesario contar con el marco normativo que establezca de qué forma deberá realizarse el acceso de candidatos ciudadanos a puestos públicos, por lo que ante la falta de reglamentación, es evidente que no puede aplicarse para el proceso electoral 2012-2013 que inició el 07 de diciembre de 2012, cuya jornada electoral se llevará a cabo en 2013; en consecuencia, el posponerse la aplicación de dichas normas constitucionales locales para el siguiente proceso electoral, esto es, en

2016, en el que se contará lógicamente con el marco legal necesario, determinó que lejos de contravenir las normas constitucionales que señalan violadas, es acorde con los principios de certeza y legalidad que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, deben regir en el ejercicio de la función electoral.

Zacatecas

El próximo domingo 07 de julio, el estado de Zacatecas celebrará elecciones ordinarias para renovar 30 diputaciones locales y 58 ayuntamientos (eleccionesenmexico, 2013). De acuerdo al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el proceso electoral inició formalmente el 7 de enero de 2013 (Mirador, 2013).

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

El 6 de octubre de 2012 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el decreto número 426 aprobado por el H. Congreso del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos a la Ley Electoral, entre ellos, los numerales 17, 18 y 19, referente a las candidaturas independientes (POEZ, 2012).

Ahora bien, en el artículo 17 de la referida Ley Electoral, se reconoció el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, diputados y planillas para la conformación de los ayuntamientos, estos dos últimos cargos, únicamente por la vía del principio de mayoría relativa. (LEEZ, artículo 17, base 1, 2012).

Por su parte, en el artículo 18 se establecieron todos aquellos requisitos para la procedencia del registro ante el Instituto Electoral, entre ellos: a) plazos para el registro; b) relación de apoyo ciudadano que respalden dicha candidatura; c)

relación de integrantes de su comité de campaña electoral; d) emblema y colores con los que pretende contender; e) su respectiva plataforma electoral; f) nombre de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y rendición de informes de gastos de campaña; g) cuenta bancaria en el estado de Zacatecas para el manejo de los recursos de campaña electoral, que no deberá exceder del importe correspondiente al tope de gastos de campaña aprobados por el Consejo General en la elección que pretenda contender; h) informe relativo al monto de los recursos que pretende gastar en la campaña y el origen de los mismos; entre otros (LEEZ, artículo 18, base 1, 2012).

Respecto a los gastos efectuados, en el artículo 19 se determinó que aquel candidato que obtuviera el triunfo en la elección correspondiente y previa comprobación de dicho gasto, podrá recuperar hasta un 50% de gastos máximos erogados durante su campaña; no obstante, en caso de que hubiere excedido en ellos, no tendrá derecho a dicha recuperación, lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que sea acreedor de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral (LEEZ, artículo 18, base 1, 2012).

Reglamento de candidaturas independientes

Con el objeto de regular lo establecido en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral, el 04 de enero del presente año, mediante el acuerdo ACG-IEEZ-001/IV/2013, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas aprobó el Reglamento de Candidaturas Independientes (IEEZ, 2013), cuyos rubros consisten:

- Derechos, obligaciones y prohibiciones político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos que se postulen a cargos de elección popular de manera independiente.
- Registro de candidaturas independientes a los cargos de elección popular.
- Requisitos de elegibilidad.

- Financiamiento de las candidaturas independientes, fiscalización del origen y destino de sus recursos y procedimiento de recuperación de éstos en caso de obtener el triunfo en la elección.
- Acceso de las candidatas y los candidatos independientes a radio, televisión y a los medios de comunicación impresos.
- Condiciones de equidad en la contienda electoral.
- Régimen sancionador aplicable a las candidatas y los candidatos independientes.
- Nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña por parte de una candidata o candidato independiente.

Registro de candidaturas

De acuerdo al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el procedimiento de registro de candidaturas independientes para las elecciones del 07 de julio del presente año, será de la siguiente manera (IEEZ, 2013):

Del 10 de febrero al 06 de abril, se deberá presentar al Consejo General, el comunicado de registro preliminar como candidato independiente con el objeto de realizar las actividades necesarias para la obtención del apoyo ciudadano.

Del 16 al 30 de abril de 2013, el aspirante que encabece la fórmula deberá presentar su registro ante los Consejo Distritales Electorales correspondientes, y de manera supletoria ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Posteriormente, a más tardar el 05 de mayo de 2013, el Consejo General y los Consejos Distritales Electorales celebrarán sesión para resolver la procedencia o improcedencia de las solicitudes de registro de candidaturas.

Acción de Inconstitucionalidad 57/2012

Ante la entrada en vigor de las reformas legales en materia electoral, la Procuraduría General de la República y los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo, y de la Revolución Democrática, presentaron acción de inconstitucionalidad respecto a los artículos 17, 18 y 19 de la referida Ley Electoral, por considerarlos violatorios al principio constitucional de certeza (SCJN, 18).

Discutido el 10 de diciembre de 2012, el Pleno de la SCJN reconoció de nueva cuenta la antinomia entre los artículos 35 fracción II y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, y la problemática jurídica surgida ante la omisión de un régimen reglamentario para la figura de las candidaturas independientes por parte del constituyente permanente.

Ahora bien, de conformidad al criterio del ámbito temporal de validez de la norma –norma más reciente (art. 35) prevalece sobre la anterior (art. 116)– y al no haberse establecido los lineamientos constitucionales observables que pudieran servir de guía para las reformas de otras entidades federativas, el órgano jurisdiccional optó por privilegiar el principio a la libre configuración legislativa del constituyente local para el efecto, y pese a que advertían un sistema de regulación deficiente en el estado de Zacatecas –principalmente en el modelo de financiamiento, acceso a radio y televisión, y medios de impugnación en materia político electoral–, determinó que no había elementos suficientes para declarar su inconstitucionalidad.

En consecuencia, con una mayoría de 6 votos a favor y 5 en contra, el Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad y declaró la validez del decreto por el que se reformó la referida ley electoral, y a su vez, reiteró el ejercicio de la facultad reglamentaria del legislador del estado de Zacatecas otorgado por la propia Constitución Federal (SCJN, 62).

Quintana Roo

El próximo 7 de julio, el estado de Quintana Roo celebrará elecciones ordinarias para renovar 25 diputaciones locales y 10 ayuntamientos (eleccionesenmexico, 2013). De acuerdo al Instituto Electoral de Quintana Roo, el proceso electoral iniciará formalmente el 16 de marzo de 2013 (IEQR, 2012).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

De conformidad al artículo tercero transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal, el 22 de noviembre de 2012 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el decreto número 170 aprobado por el H. Congreso del Estado, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, entre ellas, relativas a las candidaturas ciudadanas (POEQR, 2012).

En el artículo 41, fracción II, se agregó el derecho del ciudadano a solicitar registro de candidatura a cargo de elección popular de manera independiente, siempre y cuando cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (CPELSQR, artículo 41, fracción II, 2012).

En el artículo 49, se añadió la participación de los candidatos independientes junto con los partidos políticos y coaliciones para la renovación de los poderes legislativos y ejecutivo (CPELSQR, artículo 49, 2012), asimismo, el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos independientes a cargo de elección popular, únicamente por el principio de mayoría relativa. De igual manera, respecto a las diversas prerrogativas de los candidatos independientes como el acceso a radio y T.V, y financiamiento, se determinó que la ley señalará las reglas a las que estarán sujetas.

Respecto a la propaganda impresa, en la fracción VIII, del mismo artículo, se determinó la obligación de los candidatos independientes a retirar su propaganda y trasladarla a un centro de reciclaje (CPELSQR, artículo 49, fracción VIII, 2012).

Finalmente, en el artículo 135, fracción IV, se determinó que la ley establecerá los términos y requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que pretendan ser registrados como candidatos independientes a los Ayuntamientos (CPELSQR, artículo 135, fracción IV, 2012).

Reglamentación

Con el objeto de regular la figura de candidaturas independientes reconocido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, el 07 de diciembre de 2012 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el decreto número 199 aprobado por el H. Congreso del Estado (CEQR, 2012), por el que se modifican diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos para el estado de Quintana Roo (POEQR, 2012).

Ley Electoral de Quintana Roo:

Cabe señalar que en lo que corresponde a la Ley Electoral de Quintana Roo, trajo como consecuencia un corrimiento en la numeración de los artículos a partir del numeral 116, así como la introducción de la figura de las candidaturas independientes en todos aquellos artículos necesarios para hacer referencia a dicha figura legal. Ahora bien, en términos generales, se estableció la respectiva regulación en los siguientes rubros:

- Reconocimiento del derecho del ciudadano a ser votado.

- Financiamiento y régimen de fiscalización².
- Requisitos de elegibilidad.
- Registro como candidatos a cargos de elección popular.
- Reglas para el acceso a radio y televisión.
- Reglas y requisitos para el proceso de selección de candidatos independientes –en sus diferentes etapas: registro de aspirantes, obtención de respaldo y declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes–.
- Prerrogativas, derechos y obligaciones.
- Condiciones de equidad en la contienda electoral (cuota de género 60/40).
- Reglas para las campañas electorales.
- Régimen sancionador.

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Respecto a la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los rubros regulados en la figura de candidaturas independientes fueron:

² Cabe señalar que el modelo de financiamiento para las candidaturas independientes en el Estado de Quintana Roo es un modelo mixto, toda vez que en la etapa de obtención de respaldo ciudadano el financiamiento será privado, de conformidad al artículo 128 de la Ley Electoral:

(...)

Tales actos deberán **estar financiados por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país**, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el artículo 92 de esta Ley, respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos al que se refiere el artículo 304 de esta Ley.

(Énfasis del autor)

Y por otra parte, en caso de que un ciudadano logre el debido registro como candidato independiente, de conformidad al artículo 145 de la legislación electoral, **este tendrá derecho a recibir como financiamiento público el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación** (LEEQR, artículo 145, 2012).

- Mecanismos de protección de la elección y de los derechos político-electorales (Recurso de revocación, juicio de inconformidad, juicio de nulidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales).
- Requisitos de procedencia.
- Nulidad de elección.

Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo

En lo referente a la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, los rubros regulados en la materia de obligaciones del Instituto Electoral fueron:

- Registro de las candidaturas independientes.
- Representación de los candidatos independientes ante el Consejo General.
- Fiscalización de los recursos.
- Vigilancia y supervisión de las diversas actividades de los candidatos independientes durante desarrollo del proceso electoral.
- Desarrollo de sesiones del Consejo General.
- Integración de los consejos distritales y municipales del Instituto electoral.
- Cumplimiento de las prerrogativas de los candidatos independientes.
- Integración de los consejos distritales y municipales del Instituto electoral.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Cabe señalar que los cambios en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, únicamente fueron respecto a los delitos electorales para candidatos independientes.

Instituto Electoral de Quintana Roo

Ahora bien, en el artículo segundo transitorio del decreto aludido, se exhortó al Instituto Electoral de Quintana Roo para que a más tardar el 31 de enero de 2013 realizara las adecuaciones a la normatividad reglamentaria que corresponda, a efecto de hacerla compatible con el referido instrumento legal.

Derivado de lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral, en sesiones extraordinarias de fecha 14, 28 y 30 de enero de 2013, aprobó diversos acuerdos y modificaciones a sus reglamentos respecto a la figura de candidaturas independientes, entre ellos (IEQR, 2013):

- Ajuste al presupuesto de egresos del Instituto Electoral para el ejercicio presupuestal correspondiente al año 2013.
- Periodo único mediante el cual los partidos políticos y candidatos independientes accederán a la radio y a la televisión durante la campaña electoral del proceso electoral local ordinario 2013.
- Reglamento interno del Instituto Electoral de Quintana Roo.
- Reglamento para la organización de los debates públicos entre los candidatos a gobernador, diputados y presidentes municipales.
- Reglamento para el desahogo del procedimiento administrativo sancionador especializado en materia de precampañas electorales, previsto en el artículo 288 de la Ley Electoral de Quintana Roo.
- Reglamento para la fiscalización a los recursos de las agrupaciones políticas estatales.
- Reglamento para la fiscalización a los recursos ordinarios y de campaña de los partidos políticos nacionales y locales.
- Reglamento para la fiscalización a los recursos utilizados en las precampañas que lleven a cabo los partidos políticos y coaliciones.
- Reglamento para la fiscalización a los recursos de los partidos políticos que formen coaliciones con motivo de sus campañas electorales.

- Reglamento para la fiscalización de los recursos que obtengan y apliquen los candidatos independientes.
- Reglamento de sesiones del órgano superior de dirección del propio instituto, para efectos de incluir la figura de candidaturas independientes.
- Topes de gastos a que estarán sujetos los aspirantes a candidatos de los partidos políticos y coaliciones durante las precampañas electorales, así como los aspirantes a candidatos independientes durante la etapa de respaldo ciudadano, en el contexto del proceso electoral local ordinario de 2013.

Acción de inconstitucionalidad 67/2012

Ante la entrada en vigor de las reformas legales en materia electoral, los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentaron acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos 170, por el que se reforma la Constitución Política y 199, por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Electoral, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal, todas del Estado de Quintana Roo, pendiente de resolverse por el pleno de la SCJN.

Fuentes:

(CPEUM) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(DOF) Diario Oficial de la Federación. 2012. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. México: Secretaría de Gobernación, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012.

Consultada el 26 de enero de 2012.

(CEQR) Congreso del Estado de Quintana Roo. 2012. *Decreto número 170 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Disponible en:

http://www.congresogroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/3anio/1PO/dec170/E1320121121170.pdf. Consultada el 25 de febrero de 2013.

-----, 2012. *Decreto Número 199 por el que se modifican diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos para el Estado de Quintana Roo*. Disponible en:

http://www.congresogroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/3anio/1PO/dec199/E1320121206199.pdf. Consultado el 25 de febrero de 2013.

Elecciones en México. 2013. *Calendario Electoral Local*. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/calendario.php>. Consultada el 26 de enero de 2013.

Hernández, Mariana. 2011. *La importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(IEPC) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. 2012. *Acta estenográfica de sesión de instalación del proceso electoral 2012-2013*. Disponible en: http://www.iepcdgo.org.mx/archivos/actas/actas2012/ACTA_ESP_INST.pdf. Consultada el 22 de febrero de 2013.

(IEQR) Instituto Electoral de Quintana Roo. 2013. *Acuerdos aprobados en las sesiones extraordinarias de fecha 14, 28 y 30 de enero de 2013*. Disponible en: <http://www.ieqroo.org.mx/v2012/index.php/estrados/orden-del-dia/2013/139-enero>. Consultada el 25 de febrero de 2013.

(IEEZ) Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. 2013. *Acuerdo acuerdo ACG-IEEZ-001/IV/2013 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el Reglamento de Candidaturas Independientes del Estado de Zacatecas*. Disponible en:

http://www.ieez.org.mx/mj/acuerdos/sesiones/04012013_2/acuerdos/ACGIEEZ001IV2013.pdf. Consultada el 26 de enero de 2013.

-----, 2013. *Convocatoria a las ciudadanas y a los ciudadanos a participar en la elección ordinaria para renovar la Honorable Legislatura del Estado de Zacatecas*. Disponible en:

http://www.ieez.org.mx/PE2013/Convocatoria_E/Anexo%20ACG-IEEZ-025-IV-2013%20Convo%20Cand%20Ind%20Diputado.pdf. Consultada el 21 de febrero de 2013.

-----, 2013. *Convocatoria a las ciudadanas y a los ciudadanos a participar en la elección ordinaria para renovar los Ayuntamientos de los 58 Municipios del Estado de Zacatecas*. Disponible en:

http://www.ieez.org.mx/PE2013/Convocatoria_E/Anexo%20ACG-IEEZ-025-IV-2013%20Convo%20Cand%20Ind%20Ayuntamientos.pdf. Consultada el 21 de febrero de 2013

(LEEZ) Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2012. México: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Mirador. 2013. *Este lunes inicia formalmente el proceso electoral 2013*. Disponible en: <http://www.periodicomirador.com/noticias/2013/01/06/este-lunes-inicia-formalmente-el-proceso-electoral-2013/>. Consultada el 26 de febrero de 2013.

(POED, 2012) Periódico oficial del Estado de Durango. 2012. *Decreto Número 313 que contiene reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Disponible en http://www.durango.gob.mx/es/periodico_oficial/2012/2. Consultada el 22 de febrero de 2013.

(POEQR) Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. 2012. *Decreto Número: 170 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Disponible en: <http://po.qroo.gob.mx/cindicetitulos.phtml?Fecha=2012-11-22&Tipo=4&Portada=1&Tomo=III&Numero=62&Epoca=8&DPublicacion=EXTRAORDINARIO%20BIS>. Consultado el 25 de febrero de 2013.

----- . 2012. *Decreto Número: 199 por el que se modifican diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos para el estado de Quintana Roo.* Disponible en: <http://po.groo.gob.mx/cindicetitulos.phtml?Fecha=2012-12-07&Tipo=3&Portada=1&Tomo=III&Numero=70&Epoca=8&DPublicacion=EXTRAORDINARIO>. Consultado el 25 de febrero de 2013.

(POEZ) Periódico Oficial del Estado de Zacatecas. 2012. *Decreto No. 426 para reformar diversas disposiciones de la Ley de Electoral del Estado de Zacatecas.* México: Gobierno del Estado de Zacatecas. Disponible en: <http://omg.zacatecas.gob.mx/periodico.php>. Consultado el 26 de enero de 2013.

(SCJN) Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2012. *Acción de inconstitucionalidad 50/2012.* Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>. Consultado el 22 de febrero de 2013.

----- . 2012. *Acción de inconstitucionalidad 57/2012.* Versión taquigráfica. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/10122012PO.pdf. Consultado el 26 de enero de 2013.

[CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL MUNDO]

Dra. Karolina Gilas

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

Índice

Introducción	25
I. REGISTRO Y PRERROGATIVAS	27
II. CAMPAÑA POLÍTICA Y PROPAGANDA ELECTORAL	38
III. JORNADA ELECTORAL, RESULTADOS E IMPUGNACIONES	50
IV. FISCALIZACIÓN	80
V. CONCLUSIONES.....	102
ANEXOS	109
BIBLIOGRAFÍA	115

Introducción

Las candidaturas independientes o sin partido fueron estipuladas por el constituyente permanente de México en la reforma política de agosto de 2012. A la fecha de elaboración de este documento (abril de 2013) solamente los congresos locales de Quintana Roo y Zacatecas han regulado en su legislación local aquellas candidaturas (el congreso de Durango también las reguló, pero estipuló su aplicación hasta las elecciones locales de 2016), estando pendiente las adecuaciones en las demás entidades federativas y en el orden federal.

La nota analítica que se presenta a continuación aborda, desde una perspectiva comparada de carácter sincrónico, la situación de las candidaturas independientes o ciudadanas en varias regulaciones y jurisprudencias de cuatro países europeos, uno latinoamericano y un estado de la Unión Americana. La selección de los casos obedeció a la configuración de los sistemas electorales: mayoritarios (Chile, Estados Unidos y Francia), proporcionales (Polonia, Irlanda) y un sistema combinado similar al de México aunque con variantes propias, como es el caso de Alemania.

La lógica del documento es presentar en cuatro fases del proceso electoral, los diversos tópicos que se van presentando. La primera parte aborda la del registro, la segunda las fases correspondientes a la campaña política y la propaganda electoral, para seguir con los resultados electorales (tercera parte) y con la fiscalización de los gastos y, de existir, las causales de nulidad de elecciones (cuarta y última parte).

Es pertinente indicar que la lógica del proceso electoral como se entiende en México es diferente a la de varios países, por lo que se requiere un esfuerzo de adaptación y comprensión para percibir las diferencias y asumir que no se tiene la misma lógica regulatoria en otras partes del mundo, incluso en Latinoamérica. Por esto, se intenta mostrar en el documento las peculiaridades de cada estado y denotar las diferencias con el caso mexicano. Es claro que el intento de encontrar

similitudes es válido, aunque con sus limitaciones y que las diferencias pueden ayudar a encontrar soluciones a nuevos problema.

I. REGISTRO Y PRERROGATIVAS

La primera parte del trabajo pretende reunir el marco legal del registro y prerrogativas de los candidatos independientes, por lo que se revisan los requisitos de elegibilidad para las postulaciones, los órganos responsables de presentarlas, las regulaciones para el financiamiento y las instancias responsables de la supervisión.

Alemania

Las elecciones al *Bundestag* (parlamento) se realizan bajo un sistema electoral mixto. *Bundestag* tiene 598 diputados, 299 de ellos electos en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa, y la otra mitad mediante el principio de representación proporcional, votados en listas de candidatos.

Los candidatos por MR pueden ser postulados por los partidos políticos o por los electores. Sin embargo, las listas de candidatos por el principio de RP pueden ser postuladas exclusivamente por los partidos políticos.

Para registrar un candidato independiente, se requiere presentar ante el escrutador del distrito las firmas de por lo menos 200 votantes residentes en el distrito respectivo, así como un consentimiento por escrito del futuro candidato.

La ley federal no contempla a mayor detalle regulaciones de las campañas electorales, ni siquiera de su duración. Las reglas del acceso a los medios de comunicación son esfera de regulación de los estados. La Ley Federal de Partidos regula su financiamiento (que es mixto, en proporciones iguales, es decir, los partidos no pueden recibir más recursos públicos que los que han podido generar)

y fiscalización (basada en el principio de transparencia). La ley no regula financiamiento especial para las campañas, ni el tope de gastos.

Algunas de las reglas de acceso a los medios han sido reguladas en el Acuerdo Interestatal sobre Radiodifusión y Televisión (*Rundfunkstaatsvertrag*). Los partidos que han registrado por lo menos una lista regional tienen derecho a recibir “cantidad adecuada” de tiempo aire. Los spots de campaña se emiten de manera gratuita (Tribunal Constitucional, *BVerfGE* 47, 198(1978)) y no se permite la compra de tiempo aire para propaganda “política, ideológica o religiosa”.

Se permite contratar espacios en medios impresos, aunque estos tienen derecho a aceptar o rechazar la publicidad (Tribunal Constitucional, *BVerfG*, NJW 1976, S.1627). En práctica, muchos periódicos rechazan la publicidad electoral de todo tipo, además de que muchos partidos no pueden permitirse el gasto que implica contratar anuncios en gacetas nacionales.

La ley federal prevé la posibilidad de obtener el reembolso de gastos de campaña (2.80 euros por cada voto) para los candidatos que obtuvieron al menos el 10% de los votos en su distrito (art. 49b). Para recibir el apoyo, es necesario presentar una solicitud ante el Presidente del *Bundestag* dentro de los dos primeros meses contados a partir de la inauguración de la legislatura.

Chile

Todos los ciudadanos chilenos que han cumplido los 18 años y no han sido declarados incapacitados, sancionados por el Tribunal Constitucional o acusados por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista tienen derecho a votar (art. 16 de la Constitución). Para ser votado, hay que ser ciudadano chileno y cumplir con el requisito de edad respectivo: 21 años para diputado, 35 años para senador o presidente; además, haber cursado la enseñanza media o equivalente (artículos 25 de la Ley 20.050, 48 y 50 de la Ley 18.825).

La legislación permite registro de candidaturas independientes, que se realizan por escrito ante el Director del Servicio Electoral o el respectivo Director Regional del mismo Servicio (art. 3 de la Ley 18.700). Los candidatos independientes no pueden haber estado afiliados a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas (art. 4 de la Ley 18.700).

Para el registro de una candidatura independiente se requiere presentar firmas de apoyo de los votantes cuyo número corresponda al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica (art. 10 de la Ley 18.700). Las firmas deben ser certificadas por un notario público y tienen que ser de personas que no son militantes de un partido político (art. 11 de la Ley 18.700).

El Consejo del Servicio Electoral, dentro de los diez días siguientes a aquel en que venza el plazo para declaración de candidaturas, deberá aceptarlas o rechazarlas (art. 17 de la Ley 18.700). Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán impugnar la negativa del registro ante el Tribunal Calificador de Elecciones (art. 18 de la Ley 18.700).

La legislación chilena prevé el acceso gratuito a los medios de comunicación para los partidos políticos y candidatos independientes. La cantidad de tiempo estatal se distribuye entre los partidos tomando en cuenta el resultado electoral obtenido en la última elección, mientras que a los candidatos ciudadanos les corresponde un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes (art. 31 de la Ley 18.700).

En cuanto al financiamiento público, para su distribución se aplica la misma regla que para espacios en radio y televisión, es decir, se distribuye entre los candidatos independientes, el monto que le corresponda al partido que obtuvo el menor número de votos. Esa regla es aplicable exclusivamente a los candidatos

independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con un partido político (artículo 14 de la Ley 19.884). Los candidatos ciudadanos que no han realizado este tipo de alianza, tienen derecho a solicitar el reembolso de gastos electorales (artículo 15 de la Ley 19.884).

Los candidatos y partidos políticos pueden recibir donaciones privadas, cuyo monto máximo depende del tipo de elección de que se trate (artículo 9 de la Ley 19.884).

Estados Unidos - Maine

Dado que el sistema electoral estadounidense varía notablemente entre diferentes estados, a continuación se presentan las reglas respecto de las candidaturas independientes en Maine. La selección de ejemplos está dictada por las experiencias exitosas de candidatos independientes en las elecciones de gobernador³.

En el estado de Maine pueden votar todos los ciudadanos estadounidenses que han cumplido los 18 años, mantienen su residencia en alguno de los municipios del estado y realizan el trámite de registro de votantes (artículo II, sección 1 de la Constitución de Maine). Para ser candidatos a gobernador, deben cumplir 30 años, tener ciudadanía estadounidense por lo menos 15 años y residir en el estado por al menos 5 años (artículo V, sección 4 de la Constitución de Maine).

La legislación electoral de Maine prevé la figura de “candidato nominado por petición”, quien no puede estar afiliado a ningún partido político (art. 353 de los Estatutos). Para ser registrado como tal, el candidato debe presentar la solicitud que contenga sus datos generales, acompañada por firmas de apoyo de ciudadanos residentes en Maine. Hay que presentar mínimo cuatro mil y máximo seis mil firmas. La petición y las firmas deben ser certificadas por el notario público o por otra persona legitimada por la ley para dar fe (art. 354 de los Estatutos).

³ James B. Longley 1975-1979 y Angus King 1995-2003.

Además, se debe presentar el consentimiento firmado por el candidato (art. 355 de los Estatutos).

El consentimiento debe contener la declaración de la residencia, de no ser militante de un partido político y de no participar en las elecciones primarias de algún partido. El consentimiento también debe quedar certificado por el notario público (o por otra persona legitimada por la ley para dar fe; art. 355 de los Estatutos).

La solicitud de registro es revisada por el Secretario de Estado, y puede ser objetada por cualquier elector registrado. Si el Secretario de Estado rechaza la petición por incumplimiento de algún requisito o a consecuencia de una objeción presentada, esa decisión puede impugnarse ante la Corte Superior del Estado (art. 356 de los Estatutos).

Cada candidato debe nombrar un tesorero y registrarlo ante la comisión electoral (art. 1013-A de los Estatutos).

Las campañas de todos los candidatos se financian con recursos privados. Se puede recibir donaciones individuales de un monto máximo de 1,500 dólares (no aplicable al candidato y su cónyuge o pareja). Los comités políticos y sus similares que apoyan al candidato tampoco pueden recibir donaciones individuales de más de 1,500 dólares. Los individuos no pueden donar a favor de uno o varios candidatos más de 25,000 dólares al año (no aplicable al candidato y su cónyuge o pareja). Está prohibido adquirir bebidas alcohólicas para distribuir las entre los votantes el día de jornada electoral (art. 1015 de los Estatutos). La ley permite recibir donaciones de las organizaciones comerciales y no comerciales (art. 1015-A de los Estatutos).

Francia

En el caso francés se eligen de manera directa al presidente de la república y a los diputados; de forma indirecta, a los senadores. El sistema electoral francés es de

mayoría absoluta (*majority*) con segunda vuelta o balotaje (*ballotage*) tanto para la elección presidencial como para los diputados; en el primer turno se requiere la mitad más uno de los votos, de no presentarse ese resultado se realiza una segunda vuelta donde participan solamente los candidatos más votados y la mayoría relativa, simple o pluralidad (*plurality*) es suficiente para ganar.

Todos los ciudadanos franceses tienen derecho a ser electores y a presentarse para los actos de candidaturas (art. LO127 del código electoral), quedando excluidos de ser candidatos aquellos que estén en incapacidad, incompatibilidad de mandatos o inelegibilidad por restricciones legales (art. L44 del código electoral).

El registro de candidatura es un formulario que presenta el aspirante con sus datos generales (art. L154 y L155 del código electoral) y donde nombra a un mandatario financiero (tesorero, art. L52-4 del código electoral) o a una asociación de financiamiento que serán los órganos responsables de las finanzas de la campaña.

El registro se presenta ante la prefectura de la circunscripción o el departamento respectivo (art. L157 del código electoral) y, de manifestarse alguna inconformidad, se puede acudir ante el juez administrativo que resuelve la demanda (art. L159 del código electoral); la resolución del juez administrativo es susceptible de revisión.

Los requisitos para el registro es contar con la ciudadanía y haber cumplido con las contribuciones (impuestos) del año previo a la elección, no estar en incapacidad, ni en los impedimentos que explicita la ley como son: no tener más de un cargo de elección popular, no haber sido sancionado por finanzas electorales o no haber sido declarado inelegible (art. LO128 a LO134 del código electoral).

Los candidatos registrados podrán nombrar representantes ante las mesas de escrutinio y ellos mismos pueden acudir a la junta computadora de votos o designar un representante (art. L67 del código electoral). La ley no establece una

representación jurídica específica ante la autoridad electoral porque son los ayuntamientos los que preparan las listas electorales y realizan las operaciones previas al día de la jornada electoral (art. L20, L21 y L53 del código electoral).

Las prerrogativas que tienen los candidatos registrados están relacionadas con los tipos de financiamiento y con la subvención estatal para el pago de la propaganda electoral ("Financiamiento", capítulo V bis, código electoral), además del tiempo estatal en medios electrónicos que administra una comisión nacional reguladora.

Los financiamientos público y privado están contemplados en la legislación. El financiamiento privado está permitido a las personas físicas, pero no para las personas morales (empresas, art. L52-8 del código electoral); el límite del financiamiento privado permitido es de un 20% del total de gastos autorizados para cada una de las campañas (art. L52-8 del código electoral).

Por su parte, el financiamiento público está contemplado en dos vertientes: el pago de propaganda electoral que asume el estado de forma directa y el reembolso por gastos de campaña. En el caso del reembolso el candidato debe conseguir, por lo menos, el cinco por ciento de los votos y tiene derecho a recibir hasta el 50% del total de gastos autorizados (art. L52-11 del código electoral), sin haber rebasado el tope general de gasto de campaña.

La solicitud del financiamiento de propaganda, del reembolso y el informe financiero se presentan ante la Comisión Nacional de Cuentas de Campañas y de Financiamientos Políticos que es la instancia encargada de supervisar los gastos electorales y, de ser el caso, autorizar los reembolsos para los candidatos electos o no, que hayan cumplido con los requisitos de comprobación de sus finanzas (art. L52-12 del código electoral).

Irlanda

Las elecciones en Irlanda se llevan a cabo bajo el sistema de Voto Único Transferible (VUT). VUT es un sistema de voto basado en la representación

proporcional y el voto preferente. Bajo el VUT, el voto de un elector se le asigna inicialmente a su candidato favorito, y si el candidato hubiera sido ya elegido o eliminado, todos los votos sobrantes se transfieren según las preferencias secundarias seleccionadas por el votante.

En las elecciones a todos los niveles de gobierno se permite registro de candidatos por partidos políticos y por grupos de ciudadanos (candidatos independientes).

Para quedar registrado como candidato independiente en las elecciones al Parlamento de Irlanda (*Dáil*) es necesario cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

- Presentar firmas de por lo menos 30 personas que apoyan la candidatura. Solamente los ciudadanos con derecho a votar pueden respaldar a un candidato. Las firmas deben ser certificadas ante un notario público, comisario de paz, comisario de juramentos, miembro de *Garda Síochána* (Guardianes de Paz de Irlanda; policía irlandesa), o ante el oficial de registro correspondiente;
- El candidato, o alguien a su nombre, debe presentar un depósito de 500 euros ante el oficial de elecciones.

La legislación irlandesa permite postularse como candidato por varios distritos al mismo tiempo. Asimismo, no existe el requisito de residencia en el distrito por el cual se esté conteniendo.

El oficial de elecciones tiene que declarar la validez del registro dentro de una hora a partir de su presentación. Solamente puede objetar el nombre del candidato o su descripción siempre y cuando:

- No es el nombre bajo el cual esté comúnmente conocido;
- Es engañoso o crea confusión;
- Es demasiado largo;
- Contiene una referencia política.

Es obligatorio atender las objeciones del oficial.

En cuanto a la representación ante las autoridades electorales, cada candidato tiene la obligación de nombrar un agente quien llevará las cuentas de la campaña y podrá representar al candidato en las relaciones con la autoridad electoral. Los candidatos también tienen derecho a nombrar un agente suplente para cada casilla instalada en el distrito.

Entre las prerrogativas para los candidatos independientes, la legislación irlandesa les otorga el derecho de enviar por correo, de manera gratuita, una carta a cada elector en el distrito.

Los candidatos reciben donaciones privadas; el monto máximo de una donación es de 2,539.48 euros. Es ilegal recibir recursos del extranjero, pero se permite la autofinanciación.

La reforma electoral de 1997 estableció el tope de gastos de campaña, que se aplica de la siguiente manera:

- 45,000 euros en el distrito de 5 escaños;
- 37,650 euros en el distrito de 4 escaños;
- 30,150 euros en el distrito de 3 escaños.

Se prevé reembolso de gastos de campaña, por el monto máximo de 8,700 euros, para los candidatos electos y para los candidatos que no resultaron electos, pero obtuvieron al menos los votos correspondientes a una cuarta parte de la cuota necesaria para obtener escaño.

Polonia

El sistema electoral polaco es de representación proporcional, en 41 circunscripciones plurinominales de tamaño diferente (entre 7 y 20 escaños). Los 460 escaños del *Sejm* (Cámara Baja) se distribuyen bajo el método D'Hondt, aplicando el umbral de 5% de votos a nivel nacional para partidos políticos y 8% para las coaliciones. Las listas de candidatos son cerradas y no bloqueadas.

El Senado (Cámara Alta) se elige en las elecciones bajo el principio de mayoría relativa en 100 distritos uninominales. El Presidente es electo en las elecciones populares, con el requisito de obtener por la mayoría absoluta de votos, lo que frecuentemente implica una segunda vuelta.

Todos los ciudadanos polacos que han cumplido los 18 años y gozan de plenitud de sus derechos civiles (no han sido incapacitados o no les han sido suspendidos los derechos políticos por un juez; artículo 10 del Código Electoral). Para el derecho a ser votado, aplican distintas restricciones de edad, a saber: para diputado 21 años, para el senador 30 años, para el presidente 35 años (artículo 11 del Código Electoral).

La legislación polaca otorga el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular a comités electorales, que pueden ser de tres tipos: comité electoral de partido, comité electoral de la coalición de partidos y comité electoral ciudadano. En cada caso, es necesario conseguir un determinado número de firmas de ciudadanos con derecho a votar que declaran su apoyo para el candidato o la lista de candidatos.

En las elecciones a la Cámara Baja del Parlamento (*Sejm*), para efectuar el registro de cada comité electoral (independientemente de su carácter), se tiene que juntar por lo menos mil firmas. La lista de candidatos que postulen, para ser registrada, requiere de tener apoyo de por lo menos cinco mil votantes que viven en el distrito. Para registro de candidato a diputados se requieren por lo menos cinco mil firmas, para senadores se requieren por lo menos dos mil firmas, y para el presidente – al menos cien mil (artículos 208-210, 263-265 y 296-303 del Código).

Para las listas de candidatos a diputados de todo tipo, incluyendo los independientes, aplica la cuota electora que establece que cada género debe tener al menos 35% de los lugares en la lista (artículo 211.3 del Código).

El registro de candidaturas debe contener nombres y apellidos, ocupación y dirección de cada candidato. Debe acompañarse por la lista de firmas de

ciudadanos que apoyan la(s) candidatura(s), el consentimiento por escrito de cada candidato y una declaración del mismo de estar en el pleno goce de los derechos políticos (art. 212 del Código).

El incumplimiento de alguno de los requisitos, si no queda subsanado en los tiempos señalados por la ley, resulta en la negación del registro. Una decisión negativa del comité electoral distrital puede impugnarse ante la Comisión Estatal Electoral, cuyas decisiones son terminales (art. 218 del Código).

Las prerrogativas de los candidatos tienen que ver con acceso gratuito a los medios de comunicación y a los espacios para colocar la propaganda en los espacios urbanos (artículos 252-254, 284-285 y 326 del Código).

En cuanto al financiamiento de las campañas, Los comités pueden recibir recursos para financiar la campaña de las aportaciones de los ciudadanos polacos o de los créditos bancarios. No se permite recibir donaciones en especie, con excepción de apoyo gratuito en distribución de los carteles y folletos. El límite de una aportación individual es de 15 salarios mínimos. Sin embargo, los candidatos mismos pueden aportar recursos propios, como máximo 45 salarios mínimos (artículos 125-151, 286 y 327 del Código).

Los comités, tanto de partidos y coaliciones como ciudadanos, tienen derecho a recibir reembolso de gastos de campaña por cada escaño obtenido (art. 150 y 151 del Código).

II. CAMPAÑA POLÍTICA Y PROPAGANDA ELECTORAL

Los temas de campañas y propaganda están relacionados porque son la expresión de las ideas y de los posicionamientos de los candidatos. Los temas de radio y televisión son los medios que se utilizan para llevar a cabo la transmisión de los planteamientos de campaña de los candidatos.

Si la campaña es el espacio político para fijar una postura, los medios de comunicación son el instrumento idóneo para transmitir la información que se pretende sea captada por los ciudadanos que tomarán la decisión electoral. Y en ese marco de los medios se vuelve necesario observar la existencia de órganos reguladores, sus competencias y alcances.

También, se indagó acerca de la existencia de algún medio impugnativo para cuestionar la propaganda electoral de los candidatos o para demandar las determinaciones de asignación y distribución por los órganos reguladores de medios de comunicación, donde existen aquellos.

Alemania

La ley electoral federal prohíbe realizar propaganda, tráfico de influencias y recepción de firmas el día de la jornada electoral dentro o cerca de la casilla (art. 32, *Bundewahlgesetz, BGW*, Ley Federal Electoral). A parte de ello, la ley federal no contempla a mayor detalle regulaciones de las campañas electorales.

Las reglas del acceso a los medios de comunicación son esfera de regulación de los estados. Cada estado tiene su propia legislación sobre los medios de comunicación y la prensa. Existe un consejo federal de la prensa, pero no tiene facultades ni posibilidades para hacer cumplir sus propias decisiones. Además, su posición no es muy fuerte y recibe pocas denuncias, generalmente no relacionadas con la cobertura electoral (Lange, 9).

La legislación estatal tampoco está muy detallada al respecto. Por ejemplo, en Renania del Norte-Westfalia, la ley respectiva establece solamente la obligación de cada concesionario de otorgar un espacio razonable de tiempo para cada partido o grupo de ciudadanos que participen en las elecciones locales, federales o europeas, otorgando tratamiento equitativo para todos (art. 19 del Broadcasting Act for the Land of North Rhine-Westphalia).

Solamente algunas de las reglas de acceso a los medios han sido reguladas en el Acuerdo Interestatal sobre Radiodifusión y Televisión (*Rundfunkstaatsvertrag*). De acuerdo al artículo 42 del Acuerdo, a los partidos que participan en las elecciones al *Bundestag* (Parlamento) se debe otorgar una cantidad razonable de tiempo aire, siempre y cuando registren al menos una lista de candidatos. Los spots de campaña se emiten de manera gratuita (Tribunal Constitucional, *BVerfGE* 47, 198[1978]) y no se permite la compra de tiempo aire para propaganda “política, ideológica o religiosa”.

La distribución de los tiempos gratuitos para los partidos lo realiza la *Arbeitsgemeinschaft Landesmedienanstalten* (Asociación de los Directivos de los Medios Estatales), basándose en unidades de 90 segundos. La distribución de los tiempos está regulada por la regla de “trato equitativo” establecida en el artículo 5 de la ley de partidos (Political Parties Act, *ParteienG*). De acuerdo a esa norma, las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos deben asegurar un trato igual, en conformidad a la importancia de cada partido. La importancia se determina con base en los resultados electorales de las elecciones inmediatamente anteriores al *Bundestag* (Parlamento) o al parlamento regional, pero los partidos más pequeños con representación en el legislativo deben obtener al menos la mitad del tiempo otorgado al partido más grande.

La publicidad electoral debe ser colocada en el horario estelar: para la radio es el tiempo de transmisión diario entre las 6.00 y 19.00 horas y en la televisión 17:00-23:00 (*Rechtliche Hinweise...*, 11). Los medios públicos proporcionan ese tiempo de manera gratuita, mientras que los medios privados pueden solicitar el reembolso de los gastos técnicos de emisión de los mensajes, que no puede

exceder el 35% del precio de transmisión de los mensajes publicitarios (*Rechtliche Hinweise...*, 12).

Según el acuerdo de la Asociación de los Directivos de los Medios Estatales (*Rechtliche Hinweise...*, 10-11), en las elecciones parlamentarias de 2013 la distribución del tiempo aire se llevará a cabo de la siguiente manera:

- partidos más grandes, SPD y CDU: 12 minutos diarios, en ocho bloques de 90 segundos;
- partidos medianos, FDP, CSU, Die Grünen, Die Linke: 6 minutos diarios, en cuatro bloques de 90 segundos;
- partidos pequeños, regionales y sin representación: 3 minutos, en dos bloques de 90 segundos.

A los partidos se les permite contratar espacios en medios impresos, aunque estos tienen derecho a aceptar o rechazar la publicidad (Tribunal Constitucional, *BVerfG*, NJW 1976, S.1627). En la práctica, muchos periódicos rechazan la publicidad electoral de todo tipo, además de que muchos partidos no pueden permitirse el gasto que implica contratar anuncios en gacetas nacionales. Los partidos pueden también utilizar en las campañas a posters, volantes y medios similares, siempre y cuando respeten las restricciones impuestas por las leyes civiles y administrativas y el derecho de las personas de negarse a recibir materiales de campaña en sus buzones (Tribunal Constitucional, *BVerfGE* 2 BvR 2135/01, 2002).

El Tribunal Constitucional alemán señaló también que el código criminal es aplicable a las actividades de campaña, cuando se trata de ofensas a la constitución, llamados a la violencia o propagación de las mentiras sobre el Holocausto; en los casos de propaganda que constituye una clara violación al código criminal, las difusoras pueden negarse a divulgar tal material (Tribunal Constitucional, *BVerfGE* 47, 198[1978])

Es importante señalar que en la legislación alemana no hay regulaciones respecto de publicación de los resultados de encuestas electorales durante las campañas.

Chile

La Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile (Ley 18.700) define como propaganda electoral “la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito” y limita su difusión a las reglas proscritas por la misma. La duración de campañas es de cuatro semanas, “desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección”. Las actividades de campañas pueden ser financiadas con recursos nacionales, exclusivamente (art. 30).

Se prohíbe difundir spots de campaña en salas de cine y en cualquier lugar público, si se realiza empleando altavoces, con excepción de discursos públicos (art. 30).

La legislación chilena prevé acceso gratuito a los canales de televisión abierta, quienes tienen la obligación de destinar diariamente una cantidad determinada de tiempo aire para la transmisión de propaganda electoral. En caso de la elección presidencial, la de diputados y senadores o solo de diputados, se destinarán 30 minutos diarios. Si se trata de las elecciones concurrentes (presidente, diputados y senadores), se distribuirán 40 minutos; en ese caso, 20 minutos corresponderán a las elecciones presidenciales y otro tanto a las legislativas (art. 31).

De acuerdo al artículo 31 de la ley 18.700, la división de tiempo entre partidos y candidatos se realiza de la siguiente manera:

- entre candidatos a la presidencia, en partes iguales;
- entre los partidos políticos en las elecciones legislativas, de manera proporcional, basándose en los resultados electorales de la elección de diputados inmediatamente anterior. Los partidos que participen por primera vez obtengan misma cantidad de tiempo aire que el partido menos votado. En caso de coaliciones, los tiempos obtenidos individualmente se suman;
- a los candidatos independientes les corresponde la misma cantidad de tiempo que al partido que participa por primera vez, distribuido en partes iguales entre todos los candidatos sin partido registrados.

Los canales de televisión restringida no pueden transmitir propaganda electoral. Sin embargo, se permite contratación de espacios en la prensa y en las estaciones de radio, quienes tienen la obligación de tratar a todos los candidatos o partidos de manera equitativa (art. 31). La distribución de tiempos gratuitos en televisión está a cargo del Consejo Nacional de Televisión, cuyas determinaciones son impugnables ante el Tribunal Calificador de Elecciones (art. 31bis).

La legislación chilena restringe de manera importante la colocación de la propaganda en la vía pública, prohibiendo hacerlo en el equipamiento urbano y en los muros en general, con la excepción de la propiedad privada, donde se puede exhibir materiales electorales con el permiso del dueño (art. 32). Este tipo de propaganda puede colocarse durante la campaña en los edificios de las sedes oficiales y las oficinas de campaña de los partidos políticos (art. 33).

Estados Unidos - Maine

Igual que en toda la Unión Americana, la legislación del estado de Maine no regula a mayor detalle las campañas electorales ni acceso a los medios de comunicación. De acuerdo a la legislación federal (47 CFR § 73.1212(a)(2)(ii) and 47 CFR § 76.1615(a)), todos los spots televisados emitidos en cualquier canal de televisión (abierto y restringido) y a favor de cualquier candidato o precandidato a un cargo público, sea federal o local, deben contener la información de la persona u organización responsable por financiamiento del mismo, así como una leyenda que establezca que el candidato en cuestión conoce y aprueba el contenido (47 USC § 315(b)(2)(c)). La legislación federal no establece acceso gratuito a los medios de comunicación, pero sí prevé la regla de “mismas oportunidades” (*equal opportunity*). Es decir, cuando algún canal o estación otorgue a un candidato tiempo aire, para realizar entrevistas, incluir su persona en programas, documentales o coberturas noticiosas, deberá hacer lo mismo para los demás candidatos (47 USC § 315(a)). En ese sentido, se introduce el derecho al acceso gratuito solamente cuando tal le fue otorgado al oponente.

La ley federal regula también los costos de los spots televisados, estableciendo que, durante las precampañas y campañas, estos deben ser iguales al precio más bajo de misma cantidad de tiempo aire en mismo horario aplicable para la propaganda comercial (47 USC § 315(b)(1)).

La legislación de Maine establece la obligación de incluir el comunicado de la aprobación del contenido de un mensaje publicitario por el candidato o su comité y de la persona responsable por financiarlo en todo tipo de propaganda emitida en televisión, radio, publicada en la prensa, todo tipo de propaganda colocada en la vía pública, así como volantes, folletos y similares. La ley detalla tipos de objetos que no están sujetos a esa medida, principalmente debido a su tamaño (emblemas, globos, playeras, tazas y similares) (Maine Revised Statutes §1014.1).

La difusión de mensajes televisados que no contengan el anuncio de responsabilidad está estrictamente prohibida (Maine Revised Statutes §1014.3).

La ley local prohíbe realizar ciertas actividades durante el día de la jornada electoral:

- dentro de la casilla y alrededor de ella, en vía pública, se prohíbe influenciar la decisión de los electores. Esta medida no implica que un candidato no pueda acudir a votar, siempre y cuando se abstenga de realizar llamados al voto (Maine Revised Statutes §682.2);
- se prohíbe colocar, distribuir o difundir propaganda electoral alrededor de los lugares de votación (Maine Revised Statutes §682.3);
- se prohíbe utilizar celulares u otros dispositivos similares para realizar propaganda dentro de las casillas (Maine Revised Statutes §682.4).

Francia

En el caso francés existen reglas específicas de campaña electoral para los comicios presidenciales (decreto 2001-213) y para los legislativos (código electoral, CE). Los órganos encargados de resolver las posibles impugnaciones por difusión de propaganda electoral, dependen del tipo de comicios: el juez de la elección presidencial es el consejo constitucional, mientras que en el caso legislativo son los tribunales administrativos.

En Francia se permite la re elección para los diversos cargos y la acumulación de mandatos. La acumulación implica que un funcionario público puede ser, al mismo tiempo, miembro de un cuerpo ejecutivo local, un ayuntamiento, y ser postulado para un cargo electo nacional como son los diputados. Otra posibilidad es la de un diputado en funciones que puede postularse para alcalde; en todo caso, la regla es la posibilidad de acumular mandatos de distinto tipo en niveles nacional y local. El presidente no puede acumular ningún otro tipo de candidatura.

En lo que sigue se muestran las diferencias de las campañas legislativas y presidenciales con la consideración que, en ambas, se pueden presentar a la re elección los representantes en funciones, lo que implica que tanto diputados como el presidente tienen el doble rol como funcionarios públicos electos y como candidatos, además de los mandatos locales que pueden tener los diputados.

La ley establece que las campañas legislativas comienzan veinte días previos a la jornada electoral (art. L164, CE). Conforme al código electoral, los candidatos pueden hacer propaganda por medios convencionales y electrónicos (art. L48, CE), lo que diferencia el tipo de actividades que pueden realizar los candidatos sin importar el origen partidario o no de estos.

Para los medios convencionales se establece una comisión por cada una de las demarcaciones electorales que tiene la responsabilidad de emitir, distribuir y supervisar la propaganda convencional; un decreto del consejo de estado fija las condiciones de integración de las comisiones y los candidatos pueden nombrar a un mandatario que tiene derecho a voz en el seno de cada comisión (art. L166,

CE). Las decisiones de estas comisiones son recurribles ante la jurisdicción administrativa.

Para los medios electrónicos existe un órgano regulador: el Consejo Superior de Medios Audiovisuales (CSA, siglas en francés) que, entre otras facultades, es responsable de la distribución y pautado de las emisiones radiotelevisadas de todas las campañas electorales en los canales públicos del estado. En el caso legislativo, los candidatos sin afiliación partidaria tienen derecho, en la primera vuelta, a 7 minutos de transmisión y en segunda vuelta a 5 minutos de tiempo aire (art. L.167-1, CE).

Para la elección presidencial, las regulaciones específicas están contenidas en el decreto 2001-213, que ha sufrido varias adecuaciones mediante las decisiones del consejo constitucional. La campaña presidencial comienza treinta días previos a la jornada electoral de la primera vuelta.

Los candidatos presidenciales sin importar su origen pueden hacer campaña por medios convencionales y electrónicos. Para los medios convencionales existe una comisión nacional de control de la campaña electoral que es responsable de la distribución, difusión y supervisión de la propaganda electoral (art. 13 y 14 decreto 2001-213). Las decisiones de esta comisión pueden ser recurribles ante el consejo constitucional como juez de la elección presidencial (art. 30 decreto 2001-213).

En el caso de los medios electrónicos, el ente responsable es el CSA que para los comicios de 2012 emitió una opinión sobre el pluralismo político. Los candidatos sin distinguir entre los postulados por un partido político o los independientes tienen, en la primera vuelta, un mínimo de 15 minutos de transmisión por candidato; mientras que en la segunda vuelta es un máximo de 60 minutos de tiempo aire para cada uno de los dos candidatos que compiten (art. 15 decreto 2001-213).

La regla general en las transmisiones de radio y televisión es de repartición igual para los candidatos, sin importar el origen partidario o independiente. Las restricciones a la propaganda están contenidas en la ley electoral (art. L48-L51

CE) y el juez de cada elección es la instancia competente de conocer las eventuales impugnaciones, con la consideración que el consejo constitucional puede conocer de cuestionamientos a legisladores ya electos por causas relacionadas con los gastos de campaña (LO 136-1, CE).

Irlanda

Las campañas políticas tienen una duración variable, dependiendo que se traten de los comicios presidenciales o de los legislativos. En el caso de la elección del presidente de la república en octubre de 2011, la campaña política duró 56 días; mientras que la elección al parlamento (Dáil, en gaélico) en febrero de ese mismo año fue de 24 días.

El órgano central responsable de supervisar las campañas es la Comisión de Estándares del Servicio Público (SIPO, siglas en inglés) que realiza el seguimiento a los diversos gastos de partidos y candidatos, sin importar el origen de los segundos. Entre los gastos centrales están los anuncios y la publicidad (Reportes, 2011).

No existen mayores regulaciones a las campañas políticas que se desarrollan al amparo de la Ley de la libertad de información que permite la manifestación de ideas políticas tanto por medios convencionales como electrónicos, además de la contratación en radio y televisión.

No existe un órgano regulador para medios electrónicos, ni tampoco se asignan tiempos a los candidatos y partidos políticos para que se anuncien gratuitamente en aquellos.

La propaganda electoral es pagada a los medios, sean electrónicos, impresos o de otra modalidad y existen re embolsos limitados. En las elecciones legislativas de 2011, el máximo de devolución fueron ocho mil setecientos euros por candidato; mientras que en las presidenciales de ese año, el re embolso máximo fue de doscientos mil euros por candidato (Reportes, 2011).

La oficina de los oficiales electorales, responsables de las elecciones generales, está en el Ministerio del Medio Ambiente, la Comunidad y el Gobierno Local que es un órgano administrativo, por lo que las eventuales quejas por el uso de la propaganda se dirigen a éste ministerio y sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la justicia ordinaria.

En lo relativo a los gastos de propaganda y a las posibles donaciones encubiertas y gastos indebidos, la queja se presenta ante la SIPO que emite sus informes y recomendaciones, posteriormente a la jornada electoral, y las dirige al parlamento para que sea el órgano legislativo el que tome las medidas disciplinarias correspondientes.

La SIPO revisa *ex post* las cuentas de candidatos, partidos y de personas morales como los sindicatos o asociaciones civiles que la ley denomina personas morales (*other persons*) y terceros interesados, quienes donan recursos a las campañas políticas y que pueden ser sancionados administrativamente por la comisión. Buena parte de estas actividades fueron asignadas a la SIPO en las enmiendas posteriores a la ley electoral de 1992.

Polonia

El código electoral polaco define la campaña como los actos destinados a “convencer o alentar de manera pública, a votar en una manera determinada y a favor de un candidato particular” (art. 105). Los comités electorales pueden realizar las actividades de campaña desde la fecha en la cual se registren ante el órgano competente y hasta 24 horas antes del día de la votación (art. 105). En el periodo de veda se prohíbe difundir resultados de las encuestas electorales o resultados preliminares (art. 115).

Todas las regulaciones de campañas son aplicables por igual a los comités formados por partidos, coaliciones de partidos, ciudadanos o candidatos independientes.

La duración de campaña depende del tipo de órgano que se esté renovando. Las campañas presidenciales pueden durar entre 7 y 6 meses (art. 289), las parlamentarias 90 días (art. 194 y 257) y las locales y regionales 60 días (art.371 y 470).

No solamente los comités y sus candidatos, sino cualquier ciudadano, pueden realizar actos de campaña a favor de un comité o candidato particular, siempre y cuando cuente con el permiso por escrito del representante del comité (art. 106.1).

De acuerdo a la ley, queda prohibido realizar actos de campaña o colocar propaganda en los locales en los que se instalan las casillas y dentro de las mismas, en los locales de administración pública central y local, en los lugares de trabajo, en las escuelas (respecto de los alumnos) y en los territorios militares (art. 107 y 108).

Asimismo, se prohíbe regalar, de manera directa o mediante sorteos, trivias, etc., dinero u objetos de valor más alto que los usualmente usados con fines promocionales. También queda prohibido regalar o vender bebidas alcohólicas (art. 108.4 y 108.5).

Por materiales electorales se consideran todos los materiales editados por un comité electoral, publicados y cuyo contenido se relacione con el proceso electoral. Todos los materiales deberían llevar la identificación del comité electoral responsable por su emisión, incluyendo los publicados en la prensa o emitidos en radio y televisión (art. 109 y 112).

Las autoridades locales tienen la obligación de destinar espacios públicos necesarios para que las autoridades electorales y los comités participantes puedan colocar su propaganda de manera gratuita (art. 114).

El acceso a los medios electrónicos es mixto, es decir, el estado proporciona cierto tiempo gratuito para los comités, quienes pueden también adquirir espacios para emitir propaganda en los canales públicos y privados⁴ (art. 117 y 119).

El acceso gratuito se otorga a todos los comités que han registrado candidatos, durante los 15 días anteriores a la jornada electoral. Los tiempos asignados son intransferibles. El órgano encargado de distribuir los tiempos gratuitos es el Consejo Nacional de Radio y Televisión (art. 117).

La televisión pública tiene la obligación de realizar debates entre los representantes de los comités registrados o entre los candidatos a la presidencia. El tiempo utilizado con ese fin no se incluye dentro de los tiempos destinados a la propaganda electoral gratuita (art. 120). Además, las cadenas públicas tienen la obligación de transmitir los comunicados oficiales de las autoridades electorales de manera gratuita (art. 122).

La siguiente tabla muestra las condiciones necesarias y la cantidad de tiempo según el tipo de elección:

		Cámara Baja, Sejm		Senado		Presidente	Regionales		Locales
Cobertura		Nacional	Regional	Nacional	Regional	Nacional	Nacional	Regional	Regional
Listas registradas (mínimo)		50%	1	50%	1 ⁵	---	50%	1 ⁶	1 ⁷
Tiempo aire minutos	Radio	30	15	10	6	35	20	20	4
	TV	15	10	5	3	25	15	15	2

⁴ Cabe señalar que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y violatorio de la Convención Europea de Derechos Humanos la reforma al código electoral que pretendía introducir la prohibición de contratación de tiempos en radio y televisión para la propaganda electoral, así como de propaganda electoral en espectaculares. Wyrok z 20 lipca 2011, K9/11.

⁵ Al menos un candidato a senador en un distrito uninominal (art. 284.1).

⁶ Al menos en una circunscripción (art. 411.1).

⁷ Al menos un candidato a presidente municipal (art. 491.1).

Distribución	Igual	Proporcional	Igual	Proporcional	Igual	Proporcional ⁸	Proporcional ⁹
--------------	-------	--------------	-------	--------------	-------	---------------------------	---------------------------

En todos los casos, el orden en el que aparecerán los mensajes de los comités dentro de cada bloque destinado a ellas se determinará mediante un sorteo (art. 254 y 326).

Los emisores públicos no pueden negarse a vender el tiempo aire a ningún comité electoral que intente hacer uso de ese derecho. Los costos de tiempo aire deben ser iguales para todos los participantes y no pueden ser más altos que los aplicables para la propaganda comercial (art. 119).

III. JORNADA ELECTORAL, RESULTADOS E IMPUGNACIONES

En esa tercera parte se revisan los detalles de las regulaciones correspondientes a la organización y recepción de la votación, establecimiento de los resultados finales y las impugnaciones de los mismos. El propósito fue centrarse en encontrar posibles diferencias en el tratamiento legal entre los candidatos postulados por los partidos políticos y los candidatos independientes.

El análisis de la jornada electoral abarca también los detalles del diseño, impresión y distribución de las boletas electorales, así como los factores que determinan la posición e información sobre los candidatos que aparecen en las mismas.

En la etapa de conformación de resultados y sus impugnaciones el tema más interesante es el de las prerrogativas y derechos de los candidatos independientes a observar y/o contestar el proceso ante diversas instituciones que lo llevan a cabo.

⁸ Respecto de la cantidad de listas registradas en la región con cobertura de un canal determinado (art. 411.5).

⁹ Respecto del número de candidatos a presidentes municipales registrados en la región con cobertura de un canal determinado (art. 491.3).

Alemania

Jornada electoral

Las elecciones en Alemania tiene que llevarse a cabo un domingo o en un día de vacaciones oficial; la fecha exacta la determina el presidente de la República (art. 16 de la *Federal Electoral Law, Bundewahlgesetz, BGW*). Las casillas deben instalarse en lugares públicos, de preferencia en propiedades del municipio y deben quedar abiertas desde las 8 de la mañana hasta las 6 de la tarde (art. 46 y 47 de la BGW). Después del cierre de las casillas pueden votar únicamente los electores que se encuentren dentro de la misma (sección 60 de *Federal Electoral Regulations, Bundeswahlordnung, BWO*).

Las boletas electorales, los sobres y los sobres especiales para la votación por correo deben ser elaborados e impresos por la autoridad responsable. De acuerdo con el art. 30 de la BGW, las boletas deben contener:

- en la elección por distrito: nombres de los candidatos y, si es el caso, nombres y acrónimos de los partidos postulantes, así como la ocupación y dirección del candidato (sección 45 del BWO);
- en la elección por listas, nombres de los partidos políticos y de los primeros cinco candidatos registrados por cada lista (véase un ejemplo en el apéndice 1).

El orden en el que aparecen las listas de candidatos está determinado por el resultado en la elección anterior en cada estado (Land) (art. 30.3 de la BGW).

Queda prohibido realizar y/o exponer cualquier tipo de propaganda electoral, así como coleccionar firmas, en la entrada y dentro del edificio en el que se instalen las casillas. Los resultados preliminares o parciales de las elecciones no pueden publicarse antes del cierre de las casillas (art. 31 de la BGW).

Debe guardarse la secrecía del voto, aunque los electores analfabetas o con alguna discapacidad que les impida marcar su voto, colocarlo en el sobre o

depositarlo en la urna, pueden solicitar ayuda de alguna otra persona (art. 33 de la BGW). Se puede solicitar ayuda de un funcionario de la mesa directiva de casilla. Cualquier persona que otorgue ayuda a un votante en esas condiciones está obligada a guardar en secreto la información que pudo haber obtenido efectuando la ayuda (sección 57 del BWO).

Los electores ejercen dos votos de manera distinta. Al votar por el candidato en el distrito (primer voto) deben marcar claramente el nombre de la persona a la que deciden otorgar su apoyo. Al votar por la lista (segundo voto) deben marcar de manera clara la lista por la que votan (art. 34 de la BGW).

La ley permite realizar el voto mediante las máquinas especiales (art. 35 de la BGW). También se prevé votación por correo. Para ser tomado en cuenta, el voto debe llegar a Oficial Electoral del Distrito antes de las 6 de la tarde del día de la elección (art. 36 de la BGW).

Después del cierre de las casillas, la mesa directiva debe proceder a realizar el conteo de votos (art. 37 de la BGW). Antes de iniciar el conteo de las boletas extraídas de la urna, las boletas no utilizadas deben ser guardadas aparte (sección 68 del BWO).

La mesa directiva decide sobre la validez del voto, pero su decisión puede ser verificada por el comité electoral distrital (art. 40 de la BGW). De acuerdo con el art. 39 de la BGW, el voto es considerado nulo cuando:

- no fue entregado en el sobre oficial;
- fue entregado en otro tipo de sobre;
- no fue elaborado por la autoridad responsable o fue elaborado para otro distrito;
- no fue marcado;
- no refleja la voluntad del elector, más allá de cualquier duda;

- contiene adenda o reservas.

Si un sobre vacío fue depositado en la urna, ambos votos se consideran nulos. Si el sobre contiene una boleta, solamente ese voto se considera como válido (art. 39.3 de la BGW).

Después de realizar el conteo, la mesa directiva debe anunciar los números de (sección 67 del BWO):

- Personas con derecho a votar;
- Personas que han votado;
- Primeros votos válidos y nulos;
- Segundos votos válidos y nulos;
- Votos válidos a favor de cada candidato;
- Votos válidos a favor de cada lista.

Resultados

El comité electoral distrital es responsable de realizar el conteo de votos en el distrito, a favor de los candidatos y listas y de determinar qué candidatos obtuvieron el escaño (art. 41 de la BGW).

El comité federal electoral debe determinar cuántos escaños obtuvo cada lista y quienes de los candidatos postulados obtuvieron los escaños (art. 42 de la BGW). El resultado debe reportarse ante la autoridad municipal, quien es la encargada de recopilar las votaciones de las secciones y transmitir las al oficial electoral del distrito (sección 71.1 del BWO). Una vez obtenidos el reporte municipal, debe comunicarse por la vía más rápida (por teléfono o vía electrónica) al oficial electoral distrital (sección 71.2 del BWO).

El oficial electoral distrital debe recopilar los resultados y comunicarlos al oficial de la entidad y éste, hacer lo propio y reportar ante el oficial electoral federal. Los oficiales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, deben revisar los resultados y comunicarlos al público (sección 71.3 al 7 y 76 del BWO). Las mesas directivas y los oficiales tienen también la obligación de entregar los documentos oficiales al órgano jerárquicamente superior lo antes posible para su revisión (secciones 72-75 del BWO).

Los comités electorales distritales y estatales deben recopilar, revisar y publicar los resultados dentro del ámbito geográfico de su competencia. El comité distrital debe también declarar al candidato electo en su distrito (secciones 76 y 77 del BWO). En cuanto el proceso esté terminado, deben anunciarse los resultados de todos los niveles (sección 79 del BWO). Los oficiales electorales estatales y federal deben revisar, analizar y examinar si el proceso electoral se desarrolló con apego a la ley y determinar si es procedente presentar una objeción al respecto del resultado (sección 81 de la BWO).

Impugnaciones

De acuerdo a la Ley Básica (art. 41) el *Bundestag* (Parlamento) está a cargo de la calificación (*scrutiny*) de la elección. En contra de la decisión del *Bundestag* procede una queja ante el Tribunal Constitucional Federal.

El *Bundestag* debe determinar las consecuencias de la nulidad de la elección. Cuando se han dado violaciones a los derechos de una persona o grupo de personas durante la etapa de preparación o realización de la elección, el *Bundestag* deber constatar esa violación, pero sin declarar la nulidad del proceso (sección 1.2 de la *Law on the Scrutiny of Elections, Wahlprüfungsgesetz, WahlPrG*).

La revisión de los resultados se realiza únicamente bajo solicitud. La solicitud puede ser presentada por cualquier ciudadano con derecho al voto, por un grupo

de ciudadanos, por oficial electoral estatal, federal o por el presidente de *Bundestag*. La solicitud debe ser presentada por escrito y sustentada, dentro de los dos meses siguientes a la jornada electoral (sección 2 de la WahlPrG).

El *Bundestag* nombra una comisión especial para la sustanciación de las quejas presentada, y que debe ser integrada por diputados de diferentes partidos políticos (sección 3 de la WahlPrG - completar).

La comisión debe realizar un estudio preliminar de la procedencia de la queja. De resultar procedente, la comisión debe analizarla, realizando la investigación y diligencias necesarias solamente cuando resulta probable una afectación al resultado electoral. En esos casos se agenda una audiencia pública, en la que participan el quejoso y el diputado cuyo mandato fue controvertido. La comisión debe presentar su decisión por escrito y someterla al pleno del *Bundestag* (secciones 5 al 12 de la WahlPrG).

El pleno del *Bundestag* toma la decisión por mayoría simple. Si su decisión no concuerda con la opinión de la comisión, el dictamen se regresa a la misma. El pleno puede ordenar verificación de algunos hechos o circunstancias legales (sección 13 de la WahlPrG). En contra de la decisión del *Bundestag* procede un recurso ante el Tribunal Constitucional Federal (sección 16.3 de la WahlPrG).

No existe un procedimiento especial para la resolución de las impugnaciones electorales ante el Tribunal Constitucional; este tipo de asuntos proceden como quejas constitucionales ordinarias. La queja y argumentos para sustentarla deben presentarse dentro de los dos meses siguientes a la decisión del *Bundestag* respecto de la validez de la elección. Las personas legitimadas para promoverlas son: el diputado cuyo escaño se está cuestionando; un elector cuya objeción fue rechazada (solamente si consigue firmas de apoyo de por lo menos otros 100 votantes); un grupo parlamentario o minoritario del *Bundestag* (por lo menos una décima parte de los miembros). El Tribunal puede prescindir del procedimiento oral si considera que llevarlo a cabo afectaría la agilidad de su trabajo (art. 48 del

Law on the Federal Constitutional Court, Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG).

Chile

Jornada electoral

La Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile (Ley 18.700) describe muy a detalle los procedimientos a realizar durante la jornada electoral.

Las boletas electorales (llamadas cédulas en Chile) son impresas por el Servicio Electoral en un papel no transparente, deben contener la indicación de sus pliegues, serie y numeración correlativas, las que deberán constar en un talón desprendible constituyendo una sola unidad con la cédula. En caso de elecciones concurrentes, deben utilizarse colores diferentes para cada una, además de identificarlas claramente con un encabezado. Las cédulas, una vez emitido el voto, deben doblarse de una manera que hará imposible conocer la preferencia del elector, y quedar selladas por el mismo con un sello adhesivo (art. 22). El orden de aparición de los candidatos en las listas se determina por sorteo. Después del nombre de cada candidato en la boleta debe incluirse el partido postulante o la leyenda “candidato independiente”, así como el símbolo gráfico que los distinga (art. 22 y 23; un ejemplo de la cédula puede encontrarse en el apéndice 2).

Las casillas deben instalarse, de preferencia, en locales públicos de fácil acceso para los electores. En caso de locales de propiedad privada, pueden utilizarse solo establecimientos educacionales o deportivos. Una vez determinados los lugares para instalación de las casillas, no deben modificarse, salvo por circunstancias extraordinarias (art. 52). La instalación de las mesas receptoras de la votación, así como la obligación de proveer los muebles necesarios es responsabilidad de los alcaldes (art. 53).

El día anterior a la jornada electoral en cada local de votación iniciará sus funciones una Oficina Electoral dependiente de la respectiva Junta Electoral, encabezada por un Delegado¹⁰, quien recibirá remuneración por sus servicios y tiene entre sus responsabilidades: informar a los electores sobre la mesa en que deberán emitir el sufragio; velar por la debida constitución de las Mesas Receptoras; hacer entrega a los Comisarios de Mesa de los útiles electorales; instruir a los electores no videntes sobre el uso de la plantilla especial; recibir, terminada la votación, los útiles electorales empleados en las mesas y los sobres con las actas de escrutinio que debe entregar al día siguiente al Colegio Escrutador; requerir el auxilio de la fuerza encargada del orden público; disponer, en el evento que sea necesario, el traslado de cédulas para la emisión de sufragios no utilizadas (art. 54).

Los vocales de las mesas receptoras deben reunirse a las ocho de la mañana y, si se encuentran al menos tres, proceder a la instalación de la mesa realizando los actos señalados por la ley (art. 57-59). Cada elector debe acudir a la casilla y emitir su voto solo, sin recibir presión alguna. El solo hecho de acudir acompañado a la votación es suficiente para quedar detenido. Las personas con discapacidad que no pueden ejercer el sufragio por sí mismas, pueden solicitar ayuda de una persona mayor de edad (art. 61).

Para poder recibir la cédula electoral, los votantes deben presentar un documento de identidad (cédula o pasaporte). En caso de que exista “disconformidad notoria y manifiesta” entre la identidad del elector y los datos del padrón, se solicita intervención del experto de identificación que habrá en cada local de votación. El experto recaba una huella dactilar del elector en cuestión y la coteja con la estampada en su documento de identidad. Si el experto determina que no hay disconformidad, se procede a recibir la votación de la persona. En caso contrario,

¹⁰ La nominación del delegado debe recaer preferentemente en un Notario Público, Secretario de Juzgado de Letras o Secretario Abogado de Policía Local, Receptor Judicial, Auxiliar de la Administración de Justicia u otro ministro de fe. En ningún caso podrá recaer en funcionarios municipales o dependientes directa o indirectamente de Corporaciones Municipales.

se tomará nota del hecho en el acta e inmediatamente se pondrá al individuo a disposición de la fuerza encargada del orden público (art. 63).

Los electores, una vez recibida la boleta, deben entrar a la cámara secreta para marcar su voto, pero no pueden permanecer en ella por más de un minuto, salvo las personas con alguna discapacidad (art. 64). En la cámara, el elector puede marcar la boleta sólo con el lápiz de grafito negro, “haciendo una raya vertical que cruce la línea horizontal impresa al lado izquierdo del número del candidato o sobre la opción de su preferencia” (art. 65). Si el elector se equivoca al marcar su voto, la cédula inutilizada se guardará aparte y se le entregará otra más para que pueda realizar su voto. Cada elector tiene derecho a un solo reemplazo, y la cantidad de boletas destinadas para tal fin en cada casilla no puede ser mayor que el 10% del total de las boletas (art. 67).

Las casillas cierran las 18 horas, a menos que todavía se encuentren ciudadanos con intención de votar. Una vez recibida la votación de todos ellos, se efectúa la declaración del cierre y el secretario de la mesa escribe en el padrón, en el espacio para la firma del ciudadano, la expresión “no votó” (art. 68).

Después del cierre de la votación, se procede a realizar el escrutinio en la casilla, en presencia del público, de los apoderados y candidatos presentes (art. 69). En caso de elecciones concurrentes, primero se realizará el de plebiscito, luego el de Presidente de la República, posteriormente el de Senadores y, por último, el de Diputados; en esas situaciones primero se procede a separar las boletas de acuerdo al tipo de elección (art. 70).

Durante el escrutinio de las cédulas extraídas de la urna, el Presidente y el Secretario o los vocales que señale el Presidente deben firmar cada voto contabilizado. El conteo se realiza en voz alta. Al terminar el conteo, se llenará la minuta con los resultados, y será firmada por los vocales colocándose en un lugar visible de la mesa. Los vocales, apoderados y candidatos tienen derecho a exigir que se les certifique, por el Presidente y el Secretario, copia del resultado (art. 71).

Los votos se consideran nulos cuando aparezca marcada más de una preferencia, contengan o no en forma adicional leyendas, otras marcas o señas gráficas. Las boletas nulas deben quedar marcadas en el dorso. Siempre y cuando se ha marcado claramente una preferencia, aunque no necesariamente en la forma correcta, las boletas deben quedar contabilizadas a favor del candidato indicado, aunque en las actas respectivas debe quedar constancia de los errores y preferencia marcada en esas boletas. Las cédulas que no contengan marca alguna se consideran votos en blanco (art. 71). Los errores en la impresión de la cédula no anulan el voto, salvo que, a juicio del Tribunal Calificador de Elecciones, sean de tal entidad que hayan podido confundir al elector o influir en el resultado de la elección (art. 27).

Una vez realizado el escrutinio, se levantarán, en tres ejemplares, las actas con la cantidad de firmas en el padrón correspondientes a los electores que emitieron su sufragio, la cantidad de talones y el total de sufragios emitidos encontrados en las urnas para cada tipo de elección. Además, se anotarán, en cifras y letras, el número de sufragios que hubiere obtenido cada candidato o cada una de las proposiciones de la cédula para plebiscito, en su caso; los votos nulos y los blancos. La primera acta se remite al Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, la segunda se entregará al Delegado de la Junta Electoral y la tercera a la persona dispuesta por el Servicio Electoral de la Oficina Electoral (art. 72). Los paquetes electorales deben remitirse de inmediato a la junta electoral (art. 75-76)

Resultados

Los Colegios Escrutadores, nombrados por las Juntas Electorales, son los responsables de reunir las actas de escrutinios y realizar el conteo parcial de los votos de máximo 200 mesas receptoras (art. 79 y 80). El conteo de votos inicia a las 14 horas del día siguiente a la elección. Los Delegados entregan a los Colegios las actas de escrutinio al inicio de la sesión (art. 86). El conteo se realiza en voz alta, registrando los resultados en el sistema computacional, realizando de

una vez correcciones sobre las que hubiese unanimidad o mayoría entre los miembros del Colegio (art. 87 y 88). Los Colegios deben levantar tres ejemplares del acta de escrutinio y de cuadro de resultados, mismos que deben remitir de inmediato al Director del Servicio Electoral y al presidente del Tribunal Calificador de Elecciones. Las actas deben quedar firmadas por los miembros presentes del Colegio y por los candidatos y apoderados que lo desearan (art. 90 y 91).

El Servicio Electoral reúne los resultados electorales y debe dar a conocerlos a medida que vaya disponiendo de ellos. El Director del Servicio Electoral, al recibir las actas de los Colegios Escrutadores, debe verificar que los datos que contienen corresponden a los contenidos en el sistema computacional y efectuará correcciones necesarias al sistema. Los resultados publicados son provisionales y quedan sujetos al escrutinio general de los tribunales que correspondan (art. 95).

El Tribunal Calificador de Elecciones debe reunirse a las diez de la mañana del tercer día siguiente a la jornada electoral para realizar escrutinio general y de la calificación de dichos procesos, de resolver las reclamaciones y efectuar las rectificaciones a que hubiere lugar. El Tribunal deberá sesionar diariamente hasta que termine el proceso de escrutinio general y calificación, debiendo resolver las impugnaciones presentadas y efectuar el cómputo final de los resultados electorales (art. 100-103).

Impugnaciones y calificación de las elecciones

Cualquier elector puede impugnar los resultados electorales y solicitar nulidad de la elección por actos que las hayan viciado, relacionados con: a) la elección o funcionamiento de las Mesas Receptoras o Colegios Escrutadores o los procedimientos de las Juntas Electorales; b) el escrutinio de cada Mesa o los que practicaren los Colegios Escrutadores; c) actos de la autoridad o de personas que hayan coartado la libertad de sufragio; d) falta de funcionamiento de Mesas; e) práctica de cohecho, de soborno o uso de fuerza y de violencia, y f) la utilización

de un Padrón Electoral diferente del que establece la ley. Esas reclamaciones procederán sólo si han sido determinantes para el resultado electoral, dando “lugar a la elección de un candidato o de una opción distinta de las que habrían resultado si la manifestación de la voluntad electoral hubiere estado libre del vicio alegado” (art. 96).

Cualquier elector puede solicitar rectificación de escrutinio cuando, a su juicio, se haya incurrido en omisiones, calificación errada de los votos válidos, marcados, objetados, nulos o en blanco por parte de la Mesa, errores en las actas de escrutinios, en sus sumas y totales, diferencias entre las actas o entre ellas y los certificados de escrutinios entregados a los apoderados, resultados mal imputados por los Colegios Escrutadores o en errores aritméticos (art. 97).

Las solicitudes e impugnaciones deben presentarse ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente dentro de los seis días siguientes a la fecha de la elección o plebiscito, debiendo acompañarse en el mismo acto los antecedentes en que se funde (art. 97).

El Tribunal Electoral Regional remite las informaciones y contrainformaciones que se produzcan, así como las pruebas relativas a los vicios y defectos que pudieren dar lugar a la nulidad, sin pronunciarse, al Tribunal Calificador de Elecciones (art. 98). Tratándose de la elección del presidente, las impugnaciones se deben presentar directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones y quedarán resueltas dentro del pazo de 30 días (art. 99bis de la Ley y art. 27 constitucional).

El Tribunal Calificador de Elecciones podrá declarar la nulidad de la elección, cuando los hechos, defectos o irregularidades ocurridas influyeron en el resultado general de la elección o el plebiscito, sea que se hayan presentado antes, durante o después de la votación. Los actos de las Juntas para designar las Mesas Receptoras, los de las Mesas mismas o los de los Colegios Escrutadores que no hubieren funcionado con, a lo menos, el número mínimo de miembros que señala la ley o en los lugares designados se declararán nulos (art. 104). Se puede

ordenar repetición de la votación en una o varias mesas afectadas cuando la nulidad lugar a una decisión electoral o plebiscitaria diferente (art. 105).

Después de resolver todas las impugnaciones el Tribunal procederá a realizar su escrutinio general y, en el caso de elecciones Parlamentarias, la suma total de votos emitidos en favor de los candidatos de una misma lista (art. 107). Una vez concluidas esas tareas, dará a conocer a los candidatos que hubieren resultado elegidos (art. 108).

Estados Unidos - Maine

Jornada electoral

El horario de apertura de las casillas puede ser diferente en función del tamaño de la localidad. Las casillas deben abrirse no antes de las 6 de la mañana, pero no más tarde de las 8 de la mañana. En municipios de menos de 500 habitantes, se pueden abrir hasta las 10 de la mañana. El horario de apertura lo determinan los funcionarios municipales en función de las necesidades particulares. Las casillas se cierran a las 8 de la noche, permitiendo siempre el voto de los ciudadanos presentes en la casilla a esa hora. En las localidades con menos de 100 habitantes las casillas pueden cerrar una vez todos los electores hayan votado (626 de *Maine Revised Statues*).

Las boletas que se utilizan en las elecciones deben contar con los siguientes elementos (§601 de *Maine Revised Statues*; para un ejemplo de la boleta véase el apéndice 3):

- Instrucciones sobre cómo votar impresas al inicio de la página, con letra en negrita;
- Nombre oficial de cada candidato, sin ningún título, pero con el lugar de residencia, ordenadas alfabéticamente iniciando por los apellidos. Las letras iniciales de los apellidos de todos los candidatos deben imprimirse

exactamente en la misma línea. Cada nombre debe caber en un solo renglón, seguido del nombre o siglas del partido postulante;

- En caso de las elecciones de dos senadores debe precisarse el periodo por el que se postulan;
- Al final de la lista deben quedar espacios en blanco (tantos cuantos cargos se están eligiendo) para que los ciudadanos puedan escribir el nombre de otra persona por la que deciden votar;
- Debe incluirse instrucciones breves “vota por uno”, “vota por dos” o similares;
- Debe preverse un lugar para que el ciudadano marque su elección;
- Debe incluir un encabezado con nombre de la elección, nombre del distrito, la fecha y facsímile del sello estatal;
- Los cargos se ordenan de la siguiente manera: primero el presidente, senador federal, gobernador, representante al Congreso, senador estatal, representante al legislativo estatal, funcionarios del condado;
- Las boletas deberían ser impresas en papel blanco, salvo que sea necesario utilizar diferentes colores para distinguir entre las listas de partidos en las elecciones primarias o entre distritos en las elecciones al senado.

La Secretaria del Estado determina el número de boletas que se van a imprimir en función de la participación electoral en los comicios anteriores y del número de ciudadanos inscritos en la lista nominal (606.1 de *Maine Revised Statues*).

Los votantes que no pueden marcar su boleta personalmente debido a alguna discapacidad, analfabetismo o creencias religiosas, pueden solicitar apoyo de alguna otra persona, excepto su trabajador u oficial de su sindicato. El ayudante debe abstenerse de influenciar el sentido del voto. La ayuda puede ser proporcionada por los funcionarios electorales o cualquier otra persona, que no

tiene que ser un votante registrado ni estar en la edad de votar (672 de *Maine Revised Statues*).

Si un ciudadano estropea la boleta, puede solicitar su reposición, pero no más que dos veces. Las boletas estropeadas deben regresarse al funcionario electoral, quien las marca con la leyenda “boleta estropeada”, firma y guarda en un sobre separado (693 de *Maine Revised Statues*).

Cualquier ciudadano o funcionario electoral puede objetar el derecho de voto de otra persona ante el supervisor, en el momento en el que la persona objetada se registra ante el funcionario electoral, pero antes de que emita su voto. La boleta de la persona objetada queda marcada y apartada de las demás, hasta que el delegado del registro electoral determine la procedencia de la objeción. La decisión debe ser tomada en un tiempo razonable después de la elección, para mantenerlo o eliminarlo del registro electoral (673 de *Maine Revised Statues*).

El conteo de los votos se realiza públicamente, en presencia del supervisor, una vez las casillas cierran. Las boletas se dividen en lotes de 50 y cada uno los revisa un equipo de dos funcionarios electorales pertenecientes a diferentes partidos, utilizando alguno de los métodos aprobados por la Secretaría del Estado. Al concluir el conteo, el supervisor declara los resultados y llena los protocolos (695 de *Maine Revised Statues*).

Los votos cuya validez fue objetada, deben contarse con los demás votos. No es necesario determinar su validez, al menos que su cantidad puede afectar el resultado de la elección. En ese caso, el sobre con las boletas objetadas se somete a revisión de la Suprema Corte Judicial (696.1 de *Maine Revised Statues*).

Un voto es inválido cuando (696.2 de *Maine Revised Statues*):

- el elector marcó más candidatos que los puestos de elección;
- no es posible determinar la voluntad del votante;

- el elector marcó la casilla de candidatos a inscribir, pero no indicó ningún nombre;
- el elector escribió el nombre del candidato pero no marcó la casilla correspondiente;
- el elector escribió nombre de una persona que no llenó la declaración de candidatura de anotación.

Un voto es defectuoso cuando la boleta no fue preparada de acuerdo a los lineamientos oficiales. En ese caso, el voto no se toma en cuenta (696.3 de *Maine Revised Statutes*). Cuando el elector marque la boleta de tal forma que se identifique al votante, el voto sea nulo (696.5 de *Maine Revised Statutes*). Siempre y cuando el elector marcó su voto de una manera que permite determinar su intención, el voto debe ser considerado válido (696.4 de *Maine Revised Statutes*).

Una vez concluido el conteo, los funcionarios deben preparar las boletas para su envío a la Secretaría de Estado. Los paquetes deben quedar preparados y sellados de acuerdo a los lineamientos legales, y deben ir acompañados por un reporte con los resultados electorales (698 de *Maine Revised Statutes*).

Resultados

En las localidades de un solo distrito, los funcionarios electorales municipales deben hacer una copia del reporte de resultados y de inmediato remitir el paquete a la Secretaría de Estado. En las localidades de varios distritos, el funcionario municipal debe realizar el conteo sumario de votos de los distritos, emitir un reporte y de inmediato enviar los paquetes electorales a la Secretaría de Estado. Al levantar el reporte o hacer copia de los mismos el funcionario municipal debe corregir los errores de cálculo, si es que se presenten. La Secretaría de Estado debe certificar de recibida la copia del reporte (711 de *Maine Revised Statutes*).

Máximo 20 días después de la jornada electoral la Secretaría de Estado debe realizar el conteo final y publicar los resultados electorales. En caso de las candidaturas de anotación¹¹, debe mencionarse por nombre e indicar la cantidad exacta de votos obtenidos por los candidatos que obtuvieron al menos 5% de la votación. En caso contrario, basta con indicar el total a favor de candidatos de anotación bajo el rubro “otros” (722 de *Maine Revised Statues*).

El gobernador debe emitir el certificado final de la elección “en un tiempo razonable” y entregar a cada persona electa una notificación al respecto. Si el caso de algún candidato se está debatiendo ante la Corte, el gobernador debe abstenerse de emitir el certificado correspondiente, hasta contar con el fallo de la Corte (724 de *Maine Revised Statues*).

El recuento puede ser solicitado ante la Secretaría de Estado por un candidato perdedor dentro de los 5 días laborales siguientes a la jornada electoral. La Secretaría de Estado es la responsable de realizarlo, para lo que debe solicitar a la policía estatal tomar control y resguardo de las boletas (737-A de *Maine Revised Statues*). El candidato que solicita recuento debe pagar un depósito, que queda confiscado si el recuento no cambia los resultados de la elección. El monto del depósito se calcula en función de la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar, de acuerdo a lo siguiente:

- si el porcentaje de diferencia es menor de 2%, no se requiere el depósito;
- si el porcentaje de diferencia es mayor de 2% y menor de 4%, el depósito es de 500 dólares;
- si el porcentaje de diferencia es mayor de 4% y menor de 6%, el depósito es de 1,000 dólares;
- si el porcentaje de diferencia es mayor de 6% y menor de 8%, el depósito es de 2,500 dólares;

¹¹ Para ser considerado un candidato de anotación la persona interesada debe llenar su declaración ante la Secretaría de Estado al menos 45 días antes de la jornada electoral (722 de *Maine Revised Statues*).

- si el porcentaje de diferencia es mayor de 8% y menor de 10%, el depósito es de 5,000 dólares;
- si el porcentaje de diferencia es mayor de 10%, el depósito es de 10,000 dólares.

El recuento debe realizarse lo antes posible. El candidato que lo solicitó, empleados de confianza de estado y legislatura, candidatos o candidatos electos no pueden participar en el recuento. En caso de descubrirse un error en los resultados electorales, estos deben corregirse y el secretario de estado debe presentar los resultados correctos ante el gobernador. Cuando hay una cantidad importante de boletas objetadas que pueden cambiar el resultado de la elección, todas ellas deben ser remitidas ante la Suprema Corte Judicial para que ésta determine el resultado electoral (737-A de *Maine Revised Statues*).

Francia

Jornada electoral

En Francia la jornada presidencial es en domingo durante el mes de abril de cada cinco años; la fecha de los comicios legislativos varía, de acuerdo a la convocatoria respectiva. La jornada electoral comienza a las 8 horas y termina a las 18 horas (Art. R41 del código electoral).

Las boletas son impresas por las prefecturas; las boletas incorporan solamente el nombre de los candidatos (para un ejemplo de Boleta, vea el apéndice 4) y son un modelo uniforme para todo los electores (art. 23 del decreto 2001-2132 del 8 de marzo de 2001).

Para poder votar, el ciudadano tiene que estar inscrito en el registro electoral (Art. R59 del código electoral). Existe la posibilidad de voto postal y de voto anticipado para quienes residen en los dominios fuera de Europa (ley orgánica No. 2011-410 del 14 de abril de 2011), por procuración para quienes tienen alguna dificultad

física (Art. R72 y siguientes del código electoral) y el voto para los presos (Art. L71 del código electoral).

Las mesas se instalan preferentemente en los ayuntamientos o en sitios públicos de fácil acceso como las escuelas. La operación del voto en casilla es la siguiente (Art. R60 y siguientes del código electoral): el votante se presenta a la mesa electoral y solicita su boleta; se identifica con la presentación de su cartilla electoral o el comprobante de inscripción en el registro electoral; el elector pasa a la cabina de votación e introduce en un sobre la boleta de su selección; posteriormente regresa a la mesa electoral y deposita en la urna correspondiente el sobre con su voto.

En el cómputo que se realiza al final de la jornada electoral se cuentan y califican los votos. De acuerdo al Art. R66-2 del código electoral, se consideran como nulos:

- los votos que no correspondan a los formatos previamente autorizados,
- los que contengan una candidatura no registrada,
- los que presentan un orden de candidaturas diferente al aprobado,
- las circulares utilizadas como votos.

Terminado el cómputo, el presidente de la mesa proclama en público el resultado de los comicios (Art. R67 del código electoral).

Los presidentes y los miembros de las mesas electorales envían dos ejemplares del acta de resultados a la comisión local de recuento de votos; los resultados son publicados en cada uno de los ayuntamientos, dependiendo de la elección que se trate (Art. R69 del código electoral).

Resultados

En cada uno de los departamentos del territorio francés, en Europa y fuera de ella, se establecen comisiones de recuento de votos de manera temporal. Estas comisiones están integradas por tres magistrados que son nombrados por el presidente de la corte de apelaciones (art. 25 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001). Las comisiones se instalan el lunes posterior a la votación y deben terminar ese mismo día el recuento de los votos (art. 28 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001).

Las comisiones de recuento tienen como actividades totalizar los resultados departamentales y rectificar los errores matemáticos del cómputo de votos, también resolver las reclamaciones que se presenten por los votos emitidos o por el resultado de los cómputos y efectuar las rectificaciones que considere necesarias, sin perjuicio de que los afectados puedan acudir al consejo constitucional (art. 28 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001). El representante de cada candidato puede observar las actividades de la comisión y presentar alguna solicitud de rectificación (art. 26 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001).

Una vez terminado el recuento, la comisión departamental redacta el acta respectiva en dos ejemplares. El original es enviado al consejo constitucional con los anexos de las operaciones de la comisión y de las eventuales solicitudes de rectificación de los representantes de los candidatos; la copia del acta es enviada al archivo departamental (art. 28 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001).

El recuento general de votos es realizado por el consejo constitucional. Si en la primera vuelta ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, el consejo constitucional a más tardar a las veinte horas del miércoles posterior a la jornada electoral emite los resultados obtenidos por cada uno de los candidatos y convoca a los dos que obtuvieron la mayoría de los votos para la segunda vuelta electoral (art. 29 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001). Procedimiento similar acontece con los diputados, aunque en ese caso se convoca a la segunda vuelta a todos los candidatos que rebasan el 12.5% de los votos.

Impugnaciones

En toda elección cualquier elector puede presentar su demanda en la mesa electoral que le correspondió votar.

En el caso de la elección presidencial, los candidatos pueden promover una impugnación directamente ante el consejo constitucional, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la proclamación de resultados del recuento general (art. 30 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001). En ese mismo lapso el representante del estado debe enviar la documentación del recuento cuestionado. El consejo constitucional resuelve en definitiva las impugnaciones presentadas; debe resolver las demandas antes de publicar los resultados finales.

En el caso de las elecciones legislativas, los candidatos pueden promover una impugnación directamente ante el secretario general del consejo constitucional o por medio del representante el estado que le transmite las demandas al consejo. Las impugnaciones deben resolverse durante los diez días posteriores a la proclamación de los resultados de la elección (art. 33 del decreto No. 58-1067 de 7 de noviembre de 1958).

El consejo puede atender las impugnaciones por cuestiones electorales o por demanda de la comisión nacional de cuentas de campaña y de financiación política. El consejo puede sancionar al candidato cuya cuenta de campaña hubiese rebasado el tope de gastos electorales o cuando el candidato no entregué la cuenta en las condiciones y plazo previstos legalmente (art. L52-12 del código electoral). También puede sancionar a los candidatos cuyas cuentas fueran rechazadas por la comisión.

Si el consejo constitucional declara inelegible a un candidato, ya sea por cuestiones electorales o por asuntos de financiamientos a la campaña, entonces, procede anular la elección (arts. LO 136-1 y LO 296 del código electoral). Las

decisiones del consejo constitucional son definitivas (art. 31 del decreto no. 2001-213 del 8 de marzo de 2001).

Irlanda

Jornada electoral

En Irlanda, la jornada comicial dura doce horas continuas, pudiendo comenzar a las ocho de la mañana y no debiendo terminar más allá de las diez y media de la noche (sección 96 de la Enmienda Electoral de 2007).

Las boletas electorales son hojas sencillas emitidas por la autoridad electoral y numeradas por folio; los nombres de los candidatos, sin importar que tengan afiliación partidaria o no, aparecen en orden alfabético, comenzando por su apellido (sección 88 de la Enmienda Electoral de 2007). Un par de características singulares son que se incorpora en la boleta el domicilio oficial del candidato y su ocupación (para un ejemplo de boleta, vea el apéndice 5).

Para ingresar al establecimiento de votación y poder votar, el elector tiene que identificarse con algún documento oficial que acredite su personalidad (sección 111 de la Enmienda Electoral de 2007). Una vez comprobada la identidad del votante, el oficial electoral procede a entregarle la boleta o boletas correspondientes (sección 98 de la Enmienda Electoral de 2007).

El elector vota en secreto en la cabina de votación (sección 101 de la Enmienda Electoral de 2007). Debido al sistema electoral de voto alternativo transferible, el votante tiene dos formas para marcar la boleta: puede seleccionar sólo una candidatura o puede marcar varias en orden de prelación, indicando con números su primera opción, la segunda y sucesivamente (sección 118 de la Enmienda Electoral de 2007). Estos votos se contabilizarán posteriormente para determinar al ganador.

Personas con capacidades diferentes pueden ser asistidas por los oficiales electorales o por un acompañante. El oficial electoral puede solicitar que una persona sea arrestada cuando esté interfiriendo con la votación o destruya las boletas electorales (sección 107-110 de la Enmienda Electoral de 2007).

De acuerdo a la ley (secciones 133 a 160 de la Enmienda Electoral de 2007), algunas de las conductas que se pueden sancionar por malas prácticas electorales son las siguientes:

- faltas al registro de electores,
- influencia indebida a los votantes, intento de soborno,
- violación del secreto de voto,
- conductas inapropiadas durante la elección,
- omisión de los datos del impresor y del editor de los documentos electorales,
- falsas declaraciones,
- actuación indebida de un funcionario para favorecer a un candidato,
- obstrucción de la realización de encuestas,
- manejo de las boletas electorales por parte de candidatos o personal ajeno a la autoridad electoral,
- inspección no autorizada de los documentos electorales.

Resultados

A las nueve de la mañana del día siguiente de la votación se realiza el conteo de los votos (sección 114 de la Enmienda Electoral de 2007). El conteo se efectúa en cada una de las demarcaciones (*constituencies*) en las que se divide el país.

Los oficiales electorales abren las casillas de votación ante la presencia de los representantes (*agents*) de los candidatos y ordenan los votos de acuerdo a las primeras preferencias de los electores. Si con esta primera relación el candidato con mayor cantidad de primeras preferencias obtiene el umbral requerido, entonces, es declarado ganador.

Si el candidato con mayor cantidad de primeras preferencias no obtiene el umbral requerido, entonces, los oficiales electorales eliminan al último lugar y reparten entre los demás candidatos las segundas preferencias del candidato eliminado (sección 122 de la Enmienda Electoral de 2007). Si con esta segunda relación alguno de los candidatos obtiene el umbral requerido, entonces, es declarado ganador.

Si con la segunda relación tampoco ningún candidato alcanza el umbral requerido, entonces, se elimina al último puesto y se reparten sus votos entre los demás candidatos para verificar si alguno alcanza el umbral para declararlo ganador. Este procedimiento se realiza cuantas veces sea necesario hasta que algún candidato alcanza el umbral requerido para ser declarado ganador.

En el procedimiento de conteo, los candidatos o sus representantes pueden estar presentes observando las operaciones de los oficiales electorales (sección 117 de la Enmienda Electoral de 2007). Además, aquellos pueden solicitar una revisión del conteo o un nuevo recuento a los oficiales (sección 125 de la Enmienda Electoral de 2007).

Los oficiales comunican el resultado del conteo al Ministerio del Medio Ambiente, la Comunidad y el Gobierno Local en formatos previamente autorizados con los datos de los candidatos electos y, de ser el caso, de las demandas que se hubiesen presentado por los candidatos o sus representantes (sección 127 de la Enmienda Electoral de 2007).

Impugnaciones

El resultado de cualquier elección puede ser cuestionado mediante demanda ante la Alta Corte de Justicia por el Director de Persecuciones, por un candidato o por el representante de un candidato (sección 132 de la Enmienda Electoral de 2007). La demanda tiene que ser presentada dentro de los siete días posteriores a la declaración del resultado de la elección.

En el caso de la elección de parlamentarios se tiene que hacer un depósito a manera de fianza (sección 132 de la Enmienda Electoral de 2007). Esta disposición no aplica cuando quien presenta la demanda es el Director de Persecuciones.

La Alta Corte puede validar el resultado o puede ordenar un recuento en alguna o en varias de las demarcaciones o puede declarar nula la elección y convocar a nuevos comicios (sección 132 de la Enmienda Electoral de 2007). La decisión de la Alta Corte es apelable en última instancia ante la Corte Suprema que resuelve en definitiva.

Polonia

Jornada electoral

En Polonia la jornada electoral inicia a las 7 de la mañana (a esa hora se empieza a recibir la votación, las casillas deben quedar instaladas con antelación) y concluye a las 21 horas; después de esa hora pueden votar únicamente los electores que se encuentren afuera de las casillas. La ley prevé una posibilidad de un cierre anticipado de la casilla en el caso de que todos los electores de la lista nominal hayan votado, pero no antes de las 18 horas (art. 39 del Código). Las boletas electorales son unas simples hojas impresas con los nombres de candidatos registrados¹², su validez se comprueba mediante el sello que le

¹² En caso de las elecciones al Sejm (Cámara Baja) la boleta se compone de varias hojas, cada una con los candidatos registrados por un comité electoral; el orden de las listas está de acuerdo a

imprime la comisión electoral del distrito (el equivalente de la mesa directiva de casilla) (art. 40). Los representantes registrados de los partidos políticos y los observadores electorales pueden estar presentes durante toda la jornada y supervisando todos los actos de la comisión distrital (art. 42.4 y 50).

La votación no debe interrumpirse en ningún momento. En caso de que se presenten hechos que imposibiliten seguir tomando la votación, la comisión distrital podrá suspenderla o incluso posponerla para el día siguiente, pero esta decisión queda sujeta a la aprobación por parte de la comisión superior (regional o de circuito, según sea el caso) (art. 47).

En los lugares donde se instalan las casillas se prohíbe todo tipo de propaganda electoral, así como la entrada de personas armadas (art. 46 y 48).

La ley prevé la posibilidad de asistencia al momento de votar a las personas con discapacidad, aunque esa ayuda no puede ser efectuada por los miembros de la comisión electoral ni representantes de los partidos (art. 53). Las personas con discapacidad severa o intermedia pueden designar a un apoderado para que vote en su nombre. El apoderado tiene que ser un votante registrado en el mismo distrito y puede representar a solo una persona (art. 54 y 55).

Las casillas de votación se instalan también fuera del territorio nacional, en las embajadas o consulados de Polonia, siempre y cuando hay al menos 15 ciudadanos con derecho a votar, y en los barcos que operan bajo la bandera polaca (art. 14 y 15).

Al concluir la votación las comisiones distritales deben proceder de inmediato a realizar el cálculo de la votación recibida y a llenar el protocolo de la jornada. El primer acto que debe realizar el presidente de la comisión es sellar a la urna. Después, la comisión establece el número de las personas con derecho a votar en

su número de registro, otorgado mediante sorteo por la Comisión Nacional Electoral. En caso de las elecciones al Senado o del Presidente, los candidatos aparecen en el orden alfabético de sus apellidos, seguidos del nombre de los comités electorales postulantes. En caso de las elecciones concurrentes, se utiliza boletas de diferentes colores para cada una de ellas. La eventual inscripción en la boleta de otros candidatos o listas no afecta la validez del voto emitido (art. 41, 224, 225, 267, 307-310). La muestra de una boleta se encuentra en el apéndice 6.

el distrito, el número de boletas utilizadas y el número de boletas no entregadas (esas últimas las guarda en un sobre sellado). Como siguiente paso, la comisión abre la urna, extrae las boletas y cuenta los votos válidos y nulos (las boletas rotas en dos o más pedazos se consideran votos nulos) (art. 69-71).

Para determinar la validez de cada voto la ley prevé las reglas que se diferencian un poco dependiendo del tipo de elección de que se trate:

- Para las elecciones de diputados (representación proporcional, listas abiertas), el elector puede votar por una sola lista de candidatos, señalando al candidato que tendrá preferencia para obtener el escaño. Si el elector no marca ningún candidato, o marque varios candidatos en distintas listas, el voto será considerado nulo. Si el elector marcó varios nombres de una sola lista, el voto es válido, cuenta para la lista y para el candidato que ocupe lugar más alto en la lista (art. 227).
- Para las elecciones del presidente o de senadores (MR), el elector debe marcar un solo nombre del candidato de su preferencia. Si no marca ninguno o marca más de uno, el voto es considerado nulo (art. 268, 269, 312).

Al concluir, la comisión cuenta los votos emitidos a favor de cada lista de candidatos (y cada candidato de la lista) o a favor de cada candidato, dependiendo de la elección de que se trate (art. 69-74). Finalmente, la comisión llena, en dos ejemplares, el protocolo de la votación del distrito. Cada protocolo debe incluir los datos correspondientes al número de votos emitidos, votos nulos, válidos, emitidos a favor de cada lista y/o candidato, de electores que votaron a través de un apoderado, votos recibidos por correo¹³, las horas de apertura y cierre de la casilla, decisiones tomadas durante la jornada y cualquier otro incidente o hecho acaecido. El protocolo debe contener firmas de todos los miembros de la comisión y su sello. Los representantes de los partidos políticos pueden solicitar que en el

¹³ Se permite voto por correo a los electores residentes en el extranjero (art. 62).

protocolo se incluyan sus declaraciones. Una copia del protocolo debe quedar expuesta afuera de la casilla para la información de los ciudadanos (art. 75 y 77).

Una vez el protocolo quede firmado, uno de sus ejemplares debe turnarse de inmediato al representante de la comisión electoral regional. El representante revisa los datos incluidos del protocolo y, en caso de errores o inconsistencias, se las señala a la comisión distrital quien de inmediato debe proceder a subsanarlos. Una vez subsanados los errores, la comisión corrige el protocolo, expone su versión corregida afuera de la casilla y procede a entregar el protocolo y el paquete electoral a la comisión electoral regional o de circuito. En algunos casos, mismo procedimiento se realiza en el sistema electrónico de conteo de votos (art. 76-78).

Resultados electorales

Al obtener los protocolos con los resultados de votación en los distritos, la comisión de circuito procede inmediatamente a realizar el conteo integral de los resultados. De encontrar errores en el protocolo entregado por alguna comisión distrital, la comisión de circuito la avisa, para que proceda de inmediato a corregir las inconsistencias, dando aviso a la Comisión Nacional Electoral (art. 229).

La comisión de circuito realiza el conteo de los resultados electorales de votación a favor de las listas y/o candidatos, dependiendo del tipo de elección. Si dentro de las 24 horas siguientes al cierre de las casillas instaladas en el extranjero o en los barcos polacos no se reciben los resultados de la votación recibida en ellas, esa votación se considera como no presentada y no se incluirá en los resultados globales (art. 230.2).

Al momento de realizar el conteo de los votos (de acuerdo a los datos estipulados en los protocolos de las comisiones distritales) pueden estar presentes los representantes de los partidos y los observadores internacionales, quienes pueden levantar protestas. El protocolo con los resultados del conteo de circuito debe

estar firmado por todos los miembros de la comisión y contener su sello (art. 230.1, 4 y 5).

El protocolo debe remitirse de inmediato a la Comisión Nacional Electoral por vía electrónica (sistema electrónico de conteo de votos) y por la vía tradicional (art. 230.6, 7 y 8). Al recibir los protocolos, la CNE los revisa y en caso de encontrar inconsistencias los remite a la comisión de circuito respectiva para su corrección.

La Comisión Nacional Electoral puede, una vez terminada la votación, dar al conocimiento público los resultados parciales (art. 81). Una vez recibidos los datos vía electrónica de todas las comisiones instaladas, la CNE los integra y publica los resultados en el boletín de información pública. Más tarde, después de recibir los protocolos en forma oficial, vuelve a realizar el cómputo y, una vez terminado, publica los resultados en el boletín de información pública (art. 321).

En caso de la elección de diputados, después de la publicación de los resultados oficiales, las comisiones de circuito proceden a calcular la cantidad de escaños correspondientes a cada comité, utilizando el método d'Hondt. Los escaños dentro de cada lista se distribuyen de acuerdo a la cantidad de votos obtenida por cada candidato de partido o independiente. Si dos o más candidatos recibieron la misma cantidad de votos, se toma en cuenta el número de circuitos en los que alguno de ellos hubiera obtenido mayor votación. Si en ese aspecto siguen iguales, el presidente de la comisión de circuito, en la presencia de todos los miembros de la comisión y de los representantes de partidos (si deciden asistir) realiza un sorteo para determinar quién obtendrá el escaño (art. 232 y 233).

Los resultados finales, que incluyen el número de escaños obtenidos por cada lista y los nombres de los diputados electos se publican en el diario oficial (art. 238).

Impugnaciones

La legislación establece que se puede presentar una queja en contra de la validez de la elección, de los resultados electorales de una región o de la elección de una persona en particular cuando:

- ha ocurrido un delito electoral, afectando la votación, el conteo de votos o el resultado electoral;
- ha ocurrido violación a las normas del Código electoral que regulan la votación, el conteo de votos y su resultado;

siempre y cuando su puede demostrar el efecto que esas irregularidades tuvieron en el resultado electoral (art. 82).

Las quejas pueden ser presentadas por los presidentes de las comisiones electorales de cualquier nivel, los representantes de los partidos políticos y cualquier ciudadano con derecho a votar en la elección de que se trate (por ejemplo, tratándose de las elecciones locales, de diputados y senadores hay que contar con residencia en el distrito, región o circuito correspondientes) (art. 82).

En caso de las elecciones de diputados y senadores, las quejas pueden presentarse ante la Suprema Corte (*Sąd Najwyższy*) dentro de los 7 días siguientes a la publicación de los resultados en el diario oficial (cuenta la fecha del sello postal de los correos nacionales). Los ciudadanos residentes en el extranjero o que estén en un barco también pueden presentar las quejas, ante el cónsul o capitán, respectivamente. En su caso es necesario señalar a un representante residente en Polonia. El escrito de la queja debe contener los agravios y pruebas para sustentarlos (art. 241).

La Suprema Corte, sesionando con tres ministros, en un procedimiento no jurisdiccional, emite una opinión al respecto de la queja, concluyendo sobre su validez y posible influencia en el resultado electoral. En ese procedimiento participan también el quejoso, presidente de la comisión electoral involucrada y el procurador general (art. 242). Las quejas relacionadas con los hechos acaecidos y

que podían ser impugnados antes de la jornada electoral, serán desechados. Si en la queja se acusa a alguien de cometer un delito electoral, la Corte notificará al procurador general (art. 243).

A más tardar 90 días después de la jornada electoral, la Sala Laboral, de Seguridad Social y Asuntos Públicos de la Suprema Corte, determina sobre la validez de la elección en su conjunto o de un diputado en particular (art. 244). En caso de declarar la nulidad de la elección, el proceso electoral extraordinario se lleva a cabo exclusivamente en el territorio nacional (art. 245).

En caso de la elección del presidente, se realiza el mismo procedimiento que el descrito anteriormente, con la excepción de un ajuste en los plazos procesales. Así, la queja debe presentarse dentro de los tres días siguientes a la publicación de los resultados oficiales, en mismo términos que las en contra de la elección de diputados y senadores (art. 321). La Suprema Corte tiene solamente 30 días para calificar la elección.

IV. FISCALIZACIÓN

En esa cuarta parte se revisan los detalles de las regulaciones correspondientes a la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos. El propósito de la nota fue analizar similitudes y diferencias en el tratamiento legal entre los candidatos postulados por los partidos políticos y los candidatos independientes en un tema tan complicado y sensible como supervisión y fiscalización de los gastos de campaña.

Alemania

Legislación

La ley sobre partidos (*Political Parties Act, Gesetz über die politischen Parteien, ParteienG*) es la que regula a detalle los procedimientos de fiscalización de gastos

de los partidos políticos. No existe un procedimiento especial para fiscalización de los gastos de campaña, sino que éstos se incluyen en los reportes ordinarios anuales que presenta cada partido. Tampoco existe regulación alguna respecto de fiscalización de los recursos y gastos de campaña de los candidatos independientes. Solamente los candidatos electos como miembros del *Bundestag* tienen la obligación de reportar individualmente todas las donaciones financieras y en especie que hayan recibido para desempeño de su labor política (párrafo 1 del Código de Conducta).

Cualquier donación mayor de 5,000 euros en un año calendario debe ser notificada, junto con los datos personales del donador, al Presidente del *Bundestag* (párrafo 2 del Código de Conducta). Donaciones de una persona que en una sola exhibición o en la suma de las aportaciones rebasen los 10,000 euros, deben ser publicadas por el Presidente del *Bundestag* (párrafo 3 del Código de Conducta). En cuanto a las donaciones, aplican las mismas restricciones que en caso de los partidos políticos (véase abajo; párrafo 4 del Código de Conducta). En caso de violación a alguna de las reglas de presentación de informes o aceptación de donaciones, el Presidente del *Bundestag* puede imponer una multa de hasta la mitad del sueldo anual del diputado que incurrió en la infracción (sección 44^a del *Members of Bundestag Act*).

Órgano regulador y procedimientos

Al final del año calendario (año fiscal), el comité ejecutivo de cada partido tiene la obligación de dar cuenta de origen y destino de recursos de su partido de manera “honrada y según su convicción y mejor conocimiento”. El estado de cuentas, antes de ser presentado ante el Presidente del *Bundestag*, debe ser discutido y aprobado por el comité ejecutivo del partido y llevar la firma de su presidente o de la persona encargada de recursos financieros. Mismo procedimiento debe realizarse a nivel estatal y local, para que a nivel federal el partido pudiera recopilar toda la información financiera en un solo reporte (sección 23.1 del

ParteienG). El reporte del partido debe presentarse ante el Presidente del *Bundestag* antes del 30 de septiembre del año siguiente al año que se está reportando. Si un partido no cumple con esa obligación, no recibirá financiamiento público (sección 19.3 del ParteienG).

El estado de cuentas del partido debe ser auditado por un auditor certificado o una empresa especializada. Solamente los partidos cuyos ingresos anuales no sobrepasaron los 5,000 euros pueden presentar su informe sin auditar. Los informes presentados al Presidente del *Bundestag* se publican como documentos de trabajo y deben ser discutidos en la convención nacional siguiente a su publicación (sección 23.2 del ParteienG).

Cada dos años el Presidente del *Bundestag* tiene la obligación de publicar un reporte sobre estado de finanzas de los partidos políticos, publicables como documento de trabajo (Sección 23.4 del ParteienG).

El Presidente del *Bundestag* debe revisar si los informes presentados cumplen con los requisitos legales y formales. Si el Presidente tiene evidencia alguna de que la información contenida en el informe es incorrecta, debe darle oportunidad al partido político para preparar una aclaración. También puede solicitar que el auditor o la empresa encargada de la auditoría confirmen si las aclaraciones son correctas (sección 23a.1 y 2 del ParteienG).

Si las aclaraciones del partido no refutan la evidencia de irregularidades, el Presidente del *Bundestag* puede, acordándolo con el partido, comisionar a un auditor certificado o una empresa para que realicen la auditoría de las cuentas del partido. Una vez concluido el procedimiento, el Presidente del *Bundestag* debe emitir una nota respecto de las irregularidades encontradas. Si se confirman las irregularidades, el partido debe corregir el informe y volver a presentarlo ante el Presidente. Si el monto que requiere corrección es menor de 10,000 euros para un solo caso o 50,000 euros en total, el partido puede incluir la corrección en el informe del año siguiente (sección 23a.3 al 5 del ParteienG).

En caso de que un partido político note irregularidades en su informe ya presentado al Presidente, debe notificarlo de inmediato por escrito sobre los errores encontrados. En ese caso, el partido no será objeto de consecuencias legales de su error (sección 23b del ParteienG).

Los informes financieros deben contener todos los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como una parte explicativa. A los informes se aplican las reglas previstas por la ley comercial a todos los entes obligados a presentar los informes financieros; todos los documentos financieros deben ser guardados por diez años (sección 24.1 y 2 del ParteienG).

El informe financiero del partido debe incluir un desglose de ingresos y gastos ejercidos a nivel local y estatal. En cuanto a los donadores, el órgano central del partido es responsable de hacer una compilación de datos sobre los recursos recibidos, calculando los montos totales recibidos de cada uno de ellos (sección 24.3 del ParteienG).

Los informes deben contener los detalles de ingresos (cuotas de afiliados, contribuciones de funcionarios electos, donaciones de personas físicas y morales, ingresos por actividad comercial, financiamiento público y cualquier otro recibido) y de egresos (en personal, gastos operativos, de campaña y otros), así como activos financieros y materiales y adeudos pendientes. La parte explicativa debe referirse principalmente a los activos y pasivos reportados. Los recursos recibidos de personas físicas superiores a 3,300 euros deben quedar enlistados por separado (sección 24.4 al 8 del ParteienG).

Las subvenciones recibidas por organizaciones de jóvenes para fines específicos no deben ser incluidas en el informe final, sino sólo como información adicional (sección 24.12 del ParteienG).

Los partidos políticos tienen la libertad de recibir donaciones, con excepción de recursos provenientes de empresas públicas, grupos parlamentarios (de congresos y municipios), de fundaciones con fines políticos, corporaciones, fuentes extranjeras, organizaciones profesionales, realizadas con expectativa de un ventaja política o económica en particular o las realizadas de forma anónima. Las donaciones ilegales deben ser entregadas de inmediato al presidente del

Bundestag, a más tardar al momento de presentar el informe financiero (sección 25 del ParteienG).

La auditoria de los informes financieros debe aplicarse siempre a nivel central (federal) y al menos a diez estructuras locales o regionales seleccionadas por el auditor. El auditor en cualquier momento puede solicitar al comité ejecutivo información o documentación necesaria para su trabajo (sección 29 del ParteienG). El certificado de la auditoria debe ser expedido por escrito y adjunto al informe anual del partido (sección 30 del ParteienG).

Si durante la revisión de los informes por el Presidente del *Bundestag* este encuentre algunas inexactitudes, el partido debe pagar una multa del doble de monto irregular. Si la inexactitud se refiere a los activos y pasivos, deben pagar una multa equivalente al 10% del valor de los activos no reportados o reportados erróneamente (sección 31b del ParteienG).

En el caso de aceptación de donaciones ilegales, sin haberlos remitido al Presidente del *Bundestag*, el partido será sancionado con una multa equivalente a tres veces el monto aceptado. Si el partido no reporta alguna donación, la multa será del doble del monto de la aportación recibida. Los recursos provenientes de las multas el *Bundestag* las distribuirá entre instituciones con fines caritativos, religiosos, confesionales o científicos (sección 31d del ParteienG).

La persona que, con el fin de ocultar el origen o uso de recursos de partido, deje de reportar o reporte indebidamente los recursos o activos del partido, puede ser sujeta a una multa o pena de prisión por hasta 3 años. Un auditor que reporte falsamente resultados de la auditoria está sujeto a una multa o pena de prisión por hasta 3 años. Si el infractor actúa con fines de enriquecimiento ilícito (propio o de terceros) o daños a terceros, acepta pago por el servicio ilegal, la pena corporal puede ser hasta por 5 años (sección 31d del ParteienG).

Chile

Legislación

La legislación chilena establece los topes de gastos de campaña de cada nivel (art 4 de la ley 19.884) y sanciones en caso de violación a esa regla. El candidato o partido político que rebase el tope, será sancionado con multa (el doble del exceso en la parte que no supere el 30%; el triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y el quíntuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%) (art. 5bis).

Los partidos políticos y los candidatos pueden recibir aportaciones privadas, así como destinar al financiamiento de los gastos electorales en que incurran su propio patrimonio, así como los sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita (art. 9). Se permite recibir aportaciones de empresas privadas, siempre y cuando estén aprobadas mediante decisión expresa del órgano de administración de las mismas (art. 10).

Las aportaciones que excedan los gastos realizados por candidatos deben ser devueltas a los donadores. De no ser posible identificarlos, deberán ser entregados por los administradores electorales a los respectivos administradores generales electorales, y se considerarán hechos a los partidos políticos. Si aún quedaría un remanente, este debe entregarse al momento de la presentación de las correspondientes cuentas de ingresos y gastos, al Servicio Electoral. Las mismas reglas aplican para los candidatos independientes (art. 12).

El estado reembolsa los gastos de campaña que realizan los candidatos y partidos. Al inicio de las campañas, cada partido que registró candidatos tiene derecho a recibir dinero calculado en función de la cantidad de votos obtenidos en la última elección de igual naturaleza. Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios. Entre todos los candidatos independientes registrados se distribuirá

en partes iguales el monto correspondiente al partido que hubiere obtenido el menor número de votos en la elección anterior (arts. 13-14).

Al terminar el proceso electoral y después de realizar el procedimiento de fiscalización de los gastos, el estado reembolsa a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto y a los partidos los gastos de campaña, hasta un monto límite establecido por la ley (art. 15).

De acuerdo a la ley 19.884, cada candidato a Presidente de la República, senador, diputado, alcalde, consejero regional o a concejal deberá nombrar un Administrador Electoral responsable de control de los ingresos y gastos electorales. Una misma persona puede fungir como administrador electoral de varios candidatos siempre y cuando estos sean postulados por el mismo partido o coalición (art. 30). Para ser administrador electoral hay que ser un ciudadano en pleno goce de los derechos políticos. Los candidatos, los directores, gerentes y ejecutivos superiores de empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, las autoridades de la Administración del Estado, los funcionarios públicos o los alcaldes no pueden ser administradores electorales (art. 34).

Entre las obligaciones de los administradores electorales se encuentran: llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo; conservar la documentación relativa a los gastos electorales de la candidatura a su cargo y los comprobantes de los aportes privados; remitir al administrador general electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo. El incumplimiento de esas obligaciones puede ser sancionada con una multa (art. 31).

El administrador general electoral debe llevar contabilidad simplificada de los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político; conservar, por el plazo de un año, la documentación relativa a los gastos electorales del partido político y los comprobantes de los aportes privados; remitir al Director del Servicio Electoral,

en la forma y plazo establecidos en la presente ley, la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político (art. 33).

Los administradores electorales deben llevar contabilidad de los ingresos y egresos para cada uno de los candidatos que representen (art. 38) y “deberán registrar todos los aportes en dinero, especies o servicios que se destinen a una campaña electoral o se reciban para el financiamiento de los gastos electorales, debidamente valorizados” (art. 40).

Órgano regulador y procedimientos

Los administradores generales electorales deben presentar ante el Director General del Servicio Electoral una cuenta general de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes a la jornada electoral. Además, deben presentar una cuenta general de los ingresos y gastos electorales de la totalidad de los candidatos inscritos en representación del partido político correspondiente. La cuenta general de ingresos y gastos electorales deberá, precisar el origen de la totalidad de los ingresos y el destino e todos los gastos del partido político y candidatos respectivos. La presentación de las cuentas puede realizarse vía electrónica (art. 41).

El Director del Servicio Electoral tiene treinta días para pronunciarse respecto de las cuentas presentadas; este plazo puede prorrogarse una sola vez por un máximo de quince días. La falta de pronunciamiento por parte del Director implica aprobación de la cuenta (art. 42). En caso de irregularidades, el Director puede solicitar al administrador electoral las aclaraciones o correcciones correspondientes. Si los errores no quedan subsanados o los errores resulten graves, la cuenta será rechazada. El rechazo de la cuenta implica una sanción con multa equivalente al doble de la parte de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados y puede ser recurrido mediante un procedimiento administrativo (arts. 43-45).

El procedimiento de fiscalización de los gastos se puede originar por oficio o por una denuncia presentada ante el Servicio Electoral (art. 51). El Director del Servicio Electoral tiene la facultad de solicitar información de cualquier organismo público para aclarar inconsistencias en las cuentas (art. 47).

Las cuentas presentadas ante el Director son públicas y deben ser publicadas en Internet (art. 48).

Impugnaciones

En contra de las resoluciones emitidas por el órgano electoral respecto de los procedimientos administrativos de fiscalización se puede presentar un recurso ante el Tribunal Calificador de Elecciones, cuyas decisiones son terminales (art. 51).

Estados Unidos - Maine

Dado que el sistema electoral estadounidense varía notablemente entre diferentes estados, a continuación se presentan las reglas respecto de las candidaturas independientes en Maine. La selección de ejemplos está dictada por las experiencias exitosas de candidatos independientes en las elecciones de gobernador¹⁴.

Legislación, órgano regulador y procedimientos

Los aspectos de fiscalización de los recursos de campaña están regulados por *Maine Revised Statute* en su título 21-A, capítulo 13.

En el estado de Maine existe la Comisión de Ética Gubernamental y Prácticas Electorales (*Commission on Governmental Ethics and Election Practices*) encargada de vigilar los procesos electorales, especialmente en lo relacionado con

¹⁴ James B. Longley 1975-1979 y Angus King 1995-2003.

los recursos financieros y materiales con los que operan las campañas y su fiscalización (§1001). La comisión está compuesta de cinco miembros, nombrados por el gobernador, con la aprobación del comité permanente conjunto de la legislatura y a propuesta de los líderes de las bancadas de ambos partidos en el Senado y Cámara de Representantes (§1002).

La comisión puede realizar auditorías e investigaciones para determinar los hechos relativos al registro de candidatos, tesoreros comités de partido, comités de acción política u otros, así como los ingresos y egresos de los mismos. Cualquier persona puede solicitar una investigación de ese tipo. El auditor del estado debe asistir a la comisión en las investigaciones y otras tareas que ésta lleve a cabo, que deben ser confidenciales. La comisión puede solicitar apoyo o asesoría del procurador estatal, a quien deben referirse todos los casos que indiquen una posible violación a la ley (§1003).

La comisión puede imponer sanciones a las personas responsables de manejo ilegal de recursos o quienes realizaron falsas declaraciones (§1004). Las sanciones pueden ser multas de monto variable según el tipo y la gravedad de la violación y son recolectadas por el personal de la comisión (§1004-A y 1004-B).

La ley establece a detalle qué tipo de aportaciones se entienden como contribuciones a favor de una campaña, y que son (§1012):

- un regalo, suscripción, adelanto, préstamo o depósito de dinero o de cualquier objeto de valor con la intención de influenciar la nominación o candidatura de alguna persona a cualquier cargo de elección popular;
- un contrato, promesa o acuerdo, expreso o implícito, de realizar una contribución con tales fines;
- fondos recibidos por un candidato o comité político;
- un pago realizado por cualquier persona diferente al candidato o comité político en compensación por servicios personales de otras personas.

Otros elementos, como servicios proporcionados por voluntarios, uso de propiedades u organización de eventos y viajes o similares no son considerados contribuciones (§1012).

A más tardar 10 días a partir de la fecha en la que fueron registrados como candidatos y antes de recibir cualquier donativo, cada candidato debe registrar el nombre de su tesorero. Los comités de partidos deben dar aviso sobre nombramiento o cambio de su tesorero máximo dentro de los 30 días después de haberlo realizado (§1013-A).

Una persona física puede hacer donaciones a favor de un candidato respetando los límites legales a las mismas, que son 1,500 dólares en caso de candidato a gobernador, 350 dólares para candidatos a diputados locales o cargos municipales. Los comités políticos, comités de acción política, empresas, corporaciones, asociaciones u otras organizaciones tienen que respetar los mismos límites (§1015). Los candidatos pueden voluntariamente aceptar limitar sus gastos de campaña para ser certificado de acuerdo con el *Maine Clean Election Act*. En ese caso, el tope de gastos de campaña sería de 5,000 dólares para candidato a diputado y 25,000 dólares para candidato a senador estatales. La lista de candidatos participantes debe ser publicada por la comisión (§1013-A y 1015).

Todo tipo de anuncios en radio, televisión y prensa, así como cualquier otro tipo de propaganda impresa o colocada en el exterior, deben contener información sobre la persona u organismo que la financió y, en su caso, sobre su aprobación por el candidato o comité político autorizado por él. En el caso de que el mensaje no cuente con esa autorización, ese hecho también debe quedar constatado (§1014).

Cada tesorero debe mantener un registro detallado de todas las contribuciones recibidas y cada gasto realizado por el candidato o su comité. Los recursos de campaña y los recursos privados del candidato deben manejarse por separado. Los recursos privados que el candidato utilice en campaña se toman en cuenta

como aportaciones a favor de su comité político o de su campaña, en caso de que no había autorizado un comité (§1016(1)(2)(3)).

Cada persona que realiza un gasto o recibe una donación a nombre del candidato, debe informar a su tesorero dentro de los cinco días siguientes. La persona que recibe más de 10 dólares a favor del candidato o su comité debe reportarlo al tesorero junto con los datos de la persona que realizó la donación (§1016(2)).

El tesorero debe guardar todos los recibos de gastos superiores a 50 dólares durante los dos años siguientes a la presentación del reporte final de gastos de campaña (§1016(4)).

Los tesoreros de candidatos a gobernador deben presentar los reportes ante la comisión a más tardar 11 días antes de la jornada electoral. En caso de las aportaciones superiores a 1,000 dólares recibidas dentro de los últimos 15 días antes de la jornada, estos deben reportarse dentro de las 24 horas siguientes a su recepción. Respecto de gastos realizados y aportaciones recibidas antes del año de la elección, el reporte debe presentarse 42 días antes de la jornada electoral (§1017(2)).

Para candidatos a otros cargos, la fecha límite para presentar las cuentas es 11 días antes de la jornada electoral, con excepción de los gastos realizados antes del año electoral, en cuyo caso el límite será el 15 de julio (§1017(3-A)).

Los reportes deben contener información pormenorizada sobre todas las aportaciones recibidas y gastos realizados, así como de los préstamos. Tanto el candidato como el tesorero son responsables, de manera conjunta y separadamente, de presentar el reporte de manera precisa y a tiempo (§1017(5)).

Los reportes finales de gastos de campaña deben ser presentados a más tardar el 30 de junio del año siguiente al de la elección. En caso de que exista un excedente de recursos, el tesorero debe regresarlos a los donadores, donar a favor de un partido político, pagar las deudas, donar al estado, a favor de otra

campaña del mismo candidato o de una organización de caridad o educativa (§1017(8)(9)).

Similares obligaciones de fiscalización se refieren también a los comités políticos, los comités de acción política, y gastos independientes.

Si el reporte de gastos no se presenta a tiempo, la comisión puede sancionar al candidato y tesorero con una multa. La multa es un porcentaje de ingresos o gastos del periodo reportado (dependiendo de cuál monto sea mayor), multiplicado por el número de días de retraso, de acuerdo a lo siguiente (§1020-A):

- en caso de primera violación, 1%;
- en caso de segunda violación, 3%;
- en caso de tercera violación o subsecuente, 5%.

Impugnaciones

La determinación final de la comisión puede ser impugnada ante la Corte Superior de acuerdo con el procedimiento civil (§1020-A(6)).

Francia

Legislación

En el caso francés existe un órgano regulador específico para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y los candidatos: la Comisión Nacional de cuentas de campaña y financiaciones políticas (CNCCFP) que fue creada mediante una ley del 15 de enero de 1990.

El objetivo del legislador francés fue esclarecer el origen y el gasto de los recursos económicos en las campañas políticas y limitar los montos que utilizan los partidos y los candidatos.

El objetivo anterior fue trasladado a las siguientes determinaciones: el establecimiento de un tope de gastos de campaña, la prohibición de donaciones por personas morales y un límite para las donaciones por personas físicas, financiamiento público para las campañas, exenciones fiscales, el establecimiento de la comisión.

La CNCCFP mediante una reglamentación específica se ha convertido en una autoridad administrativa independiente (Ordenanza del 8 de diciembre de 2003), lo que implica que la comisión es autónoma del gobierno, aunque su presupuesto lo propone el Ministerio del Interior al Parlamento.

Las tareas principales de la CNCCFP son supervisar las cuentas de campaña de los candidatos en las demarcaciones de, al menos, 9 mil habitantes; fijar la cantidad de reembolso a candidatos; verificar que los partidos y los grupos políticos respeten la reglamentación de financiamientos; publicar las cuentas de campaña de los candidatos y las cuotas anuales de los partidos.

Órgano regulador y procedimientos

La comisión se integra por 9 miembros que son propuestos, en tercios, por el Consejo del Estado, por el Tribunal Supremo y por el Tribunal de Cuentas. Los 9 integrantes de la CNCCFP son nombrados por cinco años y son inamovibles, entre ellos designan al presidente de la comisión y éste nombra al vicepresidente.

La comisión también cuenta con un secretario general y una treintena de agentes permanentes, además de colaboradores designados temporalmente para cumplir con las tareas de fiscalización de las cuentas de campaña de las elecciones de legisladores y de presidente de la república.

Después de revisar las cuentas de campaña, la comisión puede tomar diferentes decisiones:

- aprobar la cuenta de la campaña;

- aprobar la cuenta, después de correcciones de gastos que no tengan un carácter electoral;
- rechazar la cuenta de la campaña, por incumplimiento de alguna o algunas de las formalidades sustanciales establecidas por la ley como ausencia de mandatario financiero o donación de una persona moral o cuenta deficitaria;
- rechazar la cuenta de la campaña, por incumplimiento del depósito legal o fuera del plazo establecido por la comisión.

El rechazo de la cuenta, la ausencia de depósito o el depósito fuera del plazo legal, privan al candidato de su derecho a la devolución de los gastos de campaña, en caso de que hubiese podido obtener esa devolución.

Respecto a las devoluciones de los gastos de campaña, la CNCCFP debe determinar, primero, si los candidatos cumplieron con las obligaciones que les impone la ley. Posteriormente, verificar que la cuenta presentada haya sido aprobada, que los gastos efectuados por los candidatos sean de carácter electoral y que hayan obtenido el porcentaje mínimo de votos de acuerdo al tipo de elección.

El monto de la devolución para los comicios legislativos puede ser de tres niveles:

- la cantidad de gastos electorales reembolsables fijada por la comisión:
- la cantidad de aportación personal del candidato, ajustada de haber existido correcciones; o
- la cantidad prevista por la ley que es igual a la mitad del tope de gasto de campaña por cada circunscripción electoral.

En el caso de la elección presidencial, los límites máximos se calculan respecto a dos factores: el porcentaje de votos obtenidos por los candidatos y si participan o no en la segunda vuelta electoral.

Para los candidatos que obtienen menos del 5% de los votos en primera vuelta, la devolución máxima es la vigésima parte del tope de gastos de campaña; para los que obtienen más del 5% de los votos, la devolución máxima es la mitad del tope de gastos. Para los candidatos que participan en la segunda vuelta, la devolución máxima es la mitad del tope de gastos de campaña del segundo turno.

Respecto a la contabilidad de los partidos políticos, estos están obligados a llevar un registro de sus ingresos y gastos, establecer sus cuentas cada año, hacerlas certificar y depositarlas ante la CNCCFP a más tardar el 30 de junio del año siguiente al del ejercicio contable.

La comisión, entonces, verifica el cumplimiento por los partidos de sus obligaciones contables e informa al gobierno de aquellos que no cumplieron con sus cargas legales, ya que el incumplimiento significa no estar autorizados para recibir financiamiento público al año siguiente.

De presentarse un asunto grave en la revisión de los informes anuales de los partidos, la comisión puede presentar una demanda ante la Fiscalía de la República para que esa instancia realice la indagatoria de una posible infracción penal.

Impugnaciones

Las decisiones de la CNCCFP pueden ser impugnadas, inicialmente, ante la justicia administrativa. Posteriormente, pueden ser recurridas en última instancia ante la justicia constitucional.

La determinación de la comisión puede ser impugnada mediante un recurso ante la misma comisión o mediante contencioso ante el Tribunal administrativo de París.

De acuerdo al tipo de la elección, la instancia competente es el Consejo de Estado o el Tribunal administrativo para los comicios legislativos y las elecciones locales. Para el caso presidencial es el Consejo Constitucional.

El juez de cada elección puede, eventualmente, pronunciar la no elegibilidad del candidato ganador o la dimisión automática del candidato en caso de que ya se encuentre en el encargo, además de confirmar, modificar o anular la multa impuesta por la comisión.

Irlanda

Legislación

En el caso irlandés existe un órgano regulador específico para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y los candidatos: la Comisión de estándares públicos (SIPO por sus siglas en inglés) que fue creada mediante una ley de 1995.

El objetivo del legislador fue esclarecer el origen y el gasto de los recursos económicos en las campañas políticas y limitar los montos que utilizan los partidos y los candidatos.

La SIPO mediante una reglamentación específica se ha convertido en una autoridad administrativa independiente, lo que implica que la comisión es autónoma del gobierno, aunque su presupuesto lo propone el gobierno al Parlamento.

Las tareas principales de la SIPO son supervisar las cuentas de campaña de los candidatos; verificar que los partidos y los grupos políticos respeten la reglamentación de financiamientos; publicar las cuentas de campaña de los candidatos y las cuotas anuales de los partidos.

Órgano regulador y procedimientos

La comisión se integra por 6 miembros que son nombrados por el Parlamento. La comisión también cuenta con agentes permanentes, además de colaboradores designados temporalmente para cumplir con las tareas de fiscalización de las cuentas de campaña de las elecciones de legisladores y de presidente de la república.

Después de revisar las cuentas de campaña, la comisión puede tomar diferentes decisiones:

- aprobar la cuenta de la campaña;
- aprobar la cuenta, después de correcciones de gastos que no tengan un carácter electoral;
- rechazar la cuenta de la campaña, por incumplimiento de alguna o algunas de las formalidades sustanciales establecidas por la ley como ausencia de mandatario financiero o donación de una persona moral o cuenta deficitaria;
- rechazar la cuenta de la campaña, por incumplimiento del depósito legal o fuera del plazo establecido por la comisión.

Respecto a la contabilidad de los partidos políticos, estos están obligados a llevar un registro de sus ingresos y gastos, establecer sus cuentas cada año, hacerlas certificar y depositarlas ante la SIPO.

La comisión, entonces, verifica el cumplimiento por los partidos de sus obligaciones contables e informa al gobierno de aquellos que no cumplieron con sus cargas legales, ya que el incumplimiento significa no estar autorizados para recibir financiamiento público.

De presentarse un asunto grave en la revisión de los informes anuales de los partidos, la comisión puede presentar una demanda ante la Fiscalía de la República para que esa instancia realice la indagatoria de una posible infracción penal.

Impugnaciones

Las decisiones de la SIPO pueden ser impugnadas, inicialmente, ante la justicia administrativa. Posteriormente, pueden ser recurridas en última instancia ante la justicia constitucional. La determinación de la comisión puede ser impugnada mediante un recurso ante la misma comisión.

El juez de cada elección puede, eventualmente, pronunciar la no elegibilidad del candidato ganador o la dimisión automática del candidato en caso de que ya se encuentre en el encargo, además de confirmar, modificar o anular la multa impuesta por la comisión.

Polonia

Legislación

El código electoral recoge las regulaciones relacionadas con la distribución de apoyos estatales, fiscalización de los gastos de campaña y sus límites. La ley establece que el financiamiento de las campañas debe ser transparente (art. 125).

Órgano regulador y procedimientos

Cada comité electoral debe nombrar a un representante financiero quien será responsable de llevar la contabilidad de la campaña. El representante no puede ser un candidato en las mismas elecciones ni un funcionario público. Tampoco se puede desempeñar al mismo tiempo la función del representante electoral y financiero. Cada representante puede colaborar con un solo comité electoral (art. 127).

El representante responde por las obligaciones materiales de comité con patrimonio propio. En caso de que no sea suficiente para cubrir las obligaciones

financieras, la responsabilidad recae en el partido o los partidos que formaron el comité, o bien, tratándose de comités ciudadanos, las personas que los integren, de manera solidaria (art. 130).

Las reglas contables aplicables a los comités electorales son las mismas que obligan a las organizaciones sin fines de lucro (art. 128).

Los comités electorales no pueden transferir recursos financieros y materiales entre ellos, ni organizar colectas públicas (art. 131). Sus recursos financieros deben ser reunidos en una sola cuenta bancaria. Una persona física no puede aportar a favor de un comité electora más que el monto correspondiente a 15 salarios mínimos mensuales. En caso de los candidatos, no pueden aportar más que 45 salarios mínimos mensuales (art. 134).

El límite de gastos de campaña presidencial se calcula multiplicando el número de electores registrados por 60 centavos de zloty (2.30 pesos; art. 327 del código).

En caso de que exista un superávit de ingresos del comité electoral de partido sobre los gastos ejercidos durante la campaña, el monto excedente debe ser donado al fondo electoral del partido responsable. Las coaliciones de partidos deben establecer un acuerdo para fines de tal distribución, si no lo hubiesen hecho, el excedente debe ser donado a favor de una organización interés público. La misma directiva aplica a los comités ciudadanos (art. 138).

Cada comité tiene la obligación de llevar registros de donaciones de montos mayores a un salario mínimo y de los créditos y préstamos solicitados. Esos registros deben ser publicados en la página web del comité a más tardar dentro de los siete días siguientes a la recepción de la aportación o del crédito, y deben permanecer accesibles al menos hasta la fecha de presentación del informe final de campaña. Los formatos aplicables para la publicación los determina el ministerio de finanzas (art. 140).

El representante financiero tiene la obligación de presentar el informe final de ingresos, gastos y obligaciones financieras del comité que representa dentro de

los tres meses siguientes a la jornada electoral ante el mismo órgano que efectuó su registro. Cuando ese reporte se presenta directamente ante la Comisión Nacional Electoral, debe acompañarse con la opinión de un auditor que tiene que ser registrado ante la misma. El comisionado de la CNE encargado de revisión del reporte puede solicitar opiniones de expertos auditores, cuyos costos, así como el costo de la opinión antes mencionada, cubre el estado (art. 142).

Los reportes finales se publican en el boletín de información pública dentro de los 30 días siguientes a su presentación ante la CNE (art. 143).

De acuerdo con el art. 144, el órgano electoral receptor del reporte de gastos (comisión electoral de nivel correspondiente dependiendo del tipo de elección), dentro de los 6 meses a partir de la fecha de su presentación, puede:

- aprobar el reporte;
- aprobar el reporte con reservas;
- rechazar el reporte, cuando constate recepción de recursos ilegales a favor de la campaña.

Si lo considere pertinente, la comisión puede llamar al comité electoral a subsanar los errores encontrados (art. 144.3).

Los partidos políticos, comités electorales y organizaciones civiles y fundaciones que analizan el tema de financiamiento electoral tienen 30 días a partir de presentación de reportes finales, para presentar reservas a los mismos. La comisión electoral responsable tiene 60 días para responder a tal reservas (art. 144.7 y 8).

En el caso de una presentación extemporánea de los reportes finales, los comités electorales pierden el derecho a reembolso de los gastos y, tratándose de los comités de partidos, también pierden derecho a recibir la subvención pública (art. 147).

Si el reporte de campaña sea rechazado, el reembolso correspondiente al comité electoral se reduce por la cantidad equivalente al triple monto de los recursos recibidos o ejercidos de manera ilegal, hasta llegar al máximo del 75% del monto inicial. Los recursos recibidos por los comités de manera ilegal serán adjudicados al estado. En caso de que hubiesen sido gastados o utilizados, los comités deben ceder su equivalente (art. 148-149).

Impugnaciones

En caso del rechazo del reporte por la Comisión Nacional Electoral, el representante financiero tiene 14 días para presentar un recurso ante la Suprema Corte (*Sąd Najwyższy*). La Corte tiene 60 días para resolver el caso, en un procedimiento administrativo, con participación de 7 ministros. Sus decisiones son terminales (art. 145.1 al 4).

Si se trata de un rechazo por el comisionado de la CNE encargado de revisión del reporte, el recurso se debe presentar ante la corte distrital. La corte distrital tiene 30 días para emitir una sentencia en un procedimiento administrativo, sus decisiones son inapelables (art. 145.5 al7).

V. CONCLUSIONES

Los casos revisados muestran diferentes alternativas a considerar para la regulación de las candidaturas independientes en sus diversos aspectos y dan pie a una nueva reflexión acerca del marco legal mexicano y sus posibilidades de adaptación a esa figura.

Registro y prerrogativas

De la revisión de los casos se pueden observar, por lo menos, tres constantes a considerar para el caso mexicano en relación con los requisitos de registro y prerrogativas de los candidatos independientes. En primer lugar, sin importar el sistema político (presidencial o parlamentario), ni el sistema electoral (mayoritario o proporcional) existe la posibilidad para que los ciudadanos puedan postularse a los diversos cargos de elección popular, ya sea presidente de la república, diputado nacional o estatal, gobernador o miembros del ayuntamiento.

La excepción es el caso alemán, donde solamente se permiten las candidaturas de ciudadanos para el parlamento federal en los escaños de mayoría relativa, pero están restringidas las postulaciones para los escaños de representación proporcional.

La segunda constante es que en todos los casos revisados los requisitos para la postulación son mínimos: llenar formularios que se registran ante la autoridad electoral, presentar un número determinado de respaldo de ciudadanos por medio de firmas con copias de documentos de identidad y registrar un comité, asociación o mandatario financiero que tiene la responsabilidad de aplicar los recursos tanto públicos como privados.

La tercera constante es que el procedimiento de postulación de candidaturas NO es monopolio de los partidos políticos. De hecho, existen auto postulaciones, postulaciones por comités electorales, postulaciones por asociaciones de ciudadanos y postulaciones por partidos políticos; el caso de Maine donde han ganado candidatos independientes es un claro ejemplo de este diverso tipo de postulaciones.

Esta tercera característica, la existencia de varios tipos de postulaciones, es necesario resaltarla, porque está relacionada con el financiamiento para las campañas electorales. En los casos revisados, los diversos tipos de candidaturas tienen derecho a financiamiento privado y a reembolsos de gastos de campaña con límites diferenciados, siendo responsables los órganos financieros de la campaña de rendir las cuentas ante la instancia fiscalizadora.

Aquí radica una de las grandes diferencias de México con los casos revisados: los órganos financieros de campaña electoral son diferentes a los órganos de los partidos políticos, lo que implica que las candidaturas sin importar su origen van a estar supervisadas por el órgano regulador y, eventualmente, pueden ser sancionadas.

Esto se explica porque las postulaciones no son patrimonio exclusivo de los partidos, sino que los ciudadanos tienen el derecho político a postularse. Sería conveniente pensar que, en una posible modificación legal para México, las postulaciones de candidatos no tengan que pasar por los partidos políticos sino por comités de nominación que pueden ser integrados por ciudadanos, por asociaciones o por militantes de partidos.

Finalmente, la subvención para radio y televisión es variable. Mientras que en los países europeos y latinoamericanos existen autoridades que regulan la adjudicación de los tiempos para la transmisión de propaganda electoral similar al caso mexicano; en Estados Unidos y Polonia, los candidatos, partidos y comités pueden comprar tiempo en medios electrónicos sin mayores restricciones.

Campaña política y regulación de propaganda

En los temas de campaña política y propaganda electoral de los candidatos independientes, encontramos las constantes siguientes: existencia de órganos reguladores para la difusión en radio y televisión, la casi inexistencia de regulaciones específicas a la propaganda, limitaciones a los recursos económicos para contratar en radio y televisión, pero no en los contenidos difundidos por candidatos. También observamos que, en el caso de existir distribución de tiempo aire por el estado, tienden a existir reglas paritarias y que en el caso de compra a los medios electrónicos privados, la regla es que el costo sea igual para todos los candidatos.

De los países seleccionados, excepto uno, los demás tienen un órgano regulador que supervisa las transmisiones en medios electrónicos, ya sean estatales o privados. Con variantes tales órganos realizan el seguimiento a la propaganda electoral en radio y televisión sin supervisar el contenido, ya que en esos casos son las instancias impugnativas las que resuelven la disputa; los órganos reguladores únicamente supervisan el cumplimiento de la pauta.

La segunda constante y característica de los casos descritos es que no existen mayores regulaciones a la propaganda electoral, lo que implica que partidos, candidatos y comités de campaña son responsables de los contenidos. Si algún actor político se considera ofendido puede acudir, primero, a los órganos administrativos y, de no estar satisfecho, a los jurisdiccionales para demandar al responsable específico de los contenidos de la propaganda.

De esta forma, las limitaciones que existen están referidas al uso de recursos, ya sean de origen privado o público, pero no al contenido difundido por los medios de comunicación, ya que éstos únicamente son responsables por la transmisión.

Finalmente, en lo que corresponde a la distribución de tiempos en radio y televisión cuando existe acceso estatal, la tendencia es paridad en el tiempo asignado a los candidatos, sin importar que su origen sea partidario o de comités de postulación. De existir inconformidad con la distribución, existe la posibilidad de impugnarla en los órganos administrativos y solamente por asuntos criminales en los tribunales competentes.

Jornada electoral, resultados e impugnaciones

Después de revisar las regulaciones en los países objeto de estudio, podemos trazar tres conclusiones principales:

La primera, es que en los países bajo análisis, existe un contraste importante entre el nivel de detalle de regulación entre diferentes momentos del proceso electoral. Incluso los países altamente liberales en cuanto al tema de registro de candidatos o regulaciones de campaña (como Estados Unidos, Alemania o Polonia), dedican un esfuerzo considerablemente mayor a regular el transcurso de la jornada electoral y los procedimientos de conteo de votos. Aparentemente la prioridad de todos los sistemas, más allá de otras medidas que aseguran la equidad de la contienda, es el tratamiento del voto ciudadano, elemento más importante en un proceso electoral. No sobra decir que los países altamente reguladores (Francia, Chile), llevan la reglamentación de los procedimientos durante la jornada electoral o de conteo de votos a mayor detalle, como en el caso mexicano.

La segunda tiene que ver con el nuevo modelo de gobernanza electoral y judicialización de la política. En los orígenes de los procedimientos electorales intervenían dos ramas de gobierno, el ejecutivo y el legislativo, compartiendo las tareas de organización y calificación electoral. La administración pública, dependiente del poder ejecutivo, solía estar a cargo de organización electoral, mientras que el legislativo revisaba los resultados y determinaba la validez de la elección. Con la tercera ola de democratización llegaron a ser cada vez más frecuentes los órganos especializados y autónomos (en mayor o menor medida)

de administración electoral. La tendencia, iniciada en los países latinoamericanos, abarcó también involucramiento del poder judicial en la determinación de los resultados electorales y calificación de las elecciones. Aunque no en todos los casos existen tribunales electorales especializados, la participación del poder judicial en la calificación electoral se puede considerar un patrón (Lehoucq 2003).

Finalmente, la tercera conclusión responde al propósito de la nota señalado en la introducción. Al analizar a detalle las regulaciones de los países bajo estudio podemos notar que en su tratamiento jurídico no distinguen entre los candidatos postulados por los partidos políticos y los candidatos independientes. La aparición en las boletas, supervisión de los actos de la jornada y conteos, así como posibilidad de impugnar los resultados están igualmente accesibles para cualquier candidato. Es más, en contraste con el caso mexicano, en los países estudiados las impugnaciones pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, con independencia de su participación en el proceso electoral.

Fiscalización

De las regulaciones legales en los países estudiados se desprenden tres conclusiones respecto del tema de fiscalización. La primera es que el tratamiento legal de candidatos postulados por partidos y de candidatos independientes es el mismo. Los candidatos o los comités electorales, sin importar a qué tipo de candidato representen, están sujetos a las mismas reglas respecto de la operación financiera de las campañas y de los reportes que tienen obligación a entregar. En cuanto al financiamiento público, éste también se distribuye aplicando las mismas reglas a los candidatos de partido que a los independientes: en los casos de una subvención directa, el monto se calcula de la misma manera (como en el caso Chileno, donde entre los candidatos independientes se distribuye un monto equivalente al otorgado a un partido de nuevo registro), en los casos de reembolso (Alemania, Polonia) es la misma cuota o monto tope. La figura más común es la de nombramiento de un representante financiero, registrado ante la autoridad

electoral, y responsable por llevar la contabilidad de los ingresos y gastos, así como de reportarla ante la autoridad correspondiente.

La segunda conclusión es la de realización de auditorías independientes a los informes de gastos de campaña. En los casos estudiados existe la obligación de acompañar el informe de gastos con un estudio realizado por un auditor independiente, acreditado por la autoridad electoral, o bien durante la revisión de las cuentas la autoridad responsable puede solicitar una auditoría de este tipo. No se ha observado existencia de órganos electorales que realicen el procedimiento de fiscalización de manera similar a la del IFE.

Finalmente, la tercera conclusión sitúa el tema de fiscalización de los recursos dentro de los dos ámbitos más relevantes de regulación electoral. Al lado del tema de recepción y escrutinio de los votos, el de fiscalización presenta desarrollo normativo más complejo.

Conclusiones generales

Del estudio realizado se desprenden tres conclusiones generales. En primer lugar, los casos estudiados demuestran una inclusión “natural” de las candidaturas ciudadanas, tratadas como otra forma de participación política de los ciudadanos en ejercicio del derecho a votar y ser votado. Posiblemente tiene que ver también con una postura más restringida respecto de la regulación e intervención del estado en los procesos electorales.

Probablemente esa visión de las candidaturas independientes explica su tratamiento legal, que es nuestra segunda conclusión. En los casos estudiados a los candidatos independientes se les otorga el mismo tratamiento legal que a los candidatos de partidos, respecto de facilidades de registro, prerrogativas y obligaciones. Solamente así los candidatos ciudadanos pueden participar en los comicios en pie de igualdad, teniendo siempre en cuenta que la falta de una

estructura formal, como la de un partido político o coalición, hace menos probable un éxito en las urnas.

Finalmente, una conclusión respecto de las etapas del proceso electoral. Analizando desarrollo normativo de los procesos electorales en sus distintas etapas, nos podemos dar cuenta que hay solamente dos elementos que parecen tener importancia universal para el desarrollo de los comicios: recepción y escrutinio de votos y fiscalización de los gastos de campaña. En todos los casos, independientemente del grado general de regulación, esos dos temas reciben mayor atención del legislador y operan bajo reglas mucho más detalladas.

ANEXOS

Apéndice 1 – Boleta alemana

Anlage 26
(zu § 28 Abs. 3 und § 45 Abs. 1)

[Stimmzettelmuster]
- Mindestens DIN A4 -
Stimmzettel
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 63 Bonn
am el día

Boleta electoral
para elección al Bundestag en el distrito Bonn nr. 63

Sie haben 2 Stimmen

USTED TIENE DOS VOTOS

X

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten

Erststimme

X

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -

Zweitstimme

**Aquí primer voto
para la elección
del diputado de distrito**

**Aquí segundo voto
para la elección
de la lista de partido**

Nombre y partido

1	Kelber, Ulrich	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="checkbox"/>
	Dipl-Informtiker Bonn-Beuel	SPD	
2	Hauser, Norbert	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="checkbox"/>
	Rechtsanwalt Bonn-Bad Godesberg	CDU	
3	Dr. Westerwelle, Guido	Freie Demokratische Partei	<input type="checkbox"/>
	Rechtsanwalt Bonn	F.D.P.	
4	Manemann, Coletta	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	<input type="checkbox"/>
	Dipl-Philosophin Bonn	GRÜNE	
8	Müchler, Frank	Bürgerrechtsbewegung Solidarität	<input type="checkbox"/>
	Buchhändler Düsseldorf	BüSo	

Nombre del partido
Nombres de candidatos de la lista

1	<input type="checkbox"/>	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Franz Müntefering, Anke Fichtel, Hubert Czichay, Wolf-Michael Czeschwan, Hans-Joachim Lauth	1
2	<input type="checkbox"/>	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Norbert Blum, Peter Heilmann, Ingrid Krawinkel, Dr. Siegfried Lorenz, Dr. Jürgen Rüttger	2
3	<input type="checkbox"/>	F.D.P.	Freie Demokratische Partei Dr. Guido Westerwelle, Jürgen W. Möllemann, Ulfried Pisch, Paul Friedrich, Dr. Werner H. Hoyer	3
4	<input type="checkbox"/>	GRÜNE	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Karin Müller, Ludger Volmer, Christa Nickels, Dr. Reinhard Loske, Simone Probst	4
5	<input type="checkbox"/>	PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus Ulrich Jähke, Ulrike Löber, Knud Wachter, Ernst Dreykowski, Axel Seifert	5
6	<input type="checkbox"/>	Deutschland	Ab jetzt ... Bündnis für Deutschland Hans-Joachim Lauth, Dr.-Ing. Ingrid Pisch, Christa Nickels, Ulfried Pisch, Hans-Joachim Lauth, Ulfried Pisch	6
7	<input type="checkbox"/>	APPD	Anarchistische Pogo-Partei Deutschlands Rainer Kuchmann, Matthias Bender, Daniela-Lara Kraft, Markus Blümmel, Markus Hyslopki	7
8	<input type="checkbox"/>	BüSo	Bürgerrechtsbewegung Solidarität Helga Ziegler-Lafontaine, Karl-Heinz Hill, Andreas Schumacher, Wolfgang Reimer-Kaiser, Walter von Slogn	8

Apéndice 2 – Boleta chilena

ELECCIONES PRIMARIAS 2013 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CEDULA UNICA	
A. NUEVA MAYORIA	B. ALIANZA
— 1 MICHELLE BACHELET JERIA	— 5 PABLO LONGUEIRA MONTES
— 2 JOSE ANTONIO GOMEZ URRUTIA	— 6 ANDRES ALLAMAND ZAVALA
— 3 CLAUDIO ORREGO LARRAIN	
— 4 ANDRES VELASCO BRAÑES	

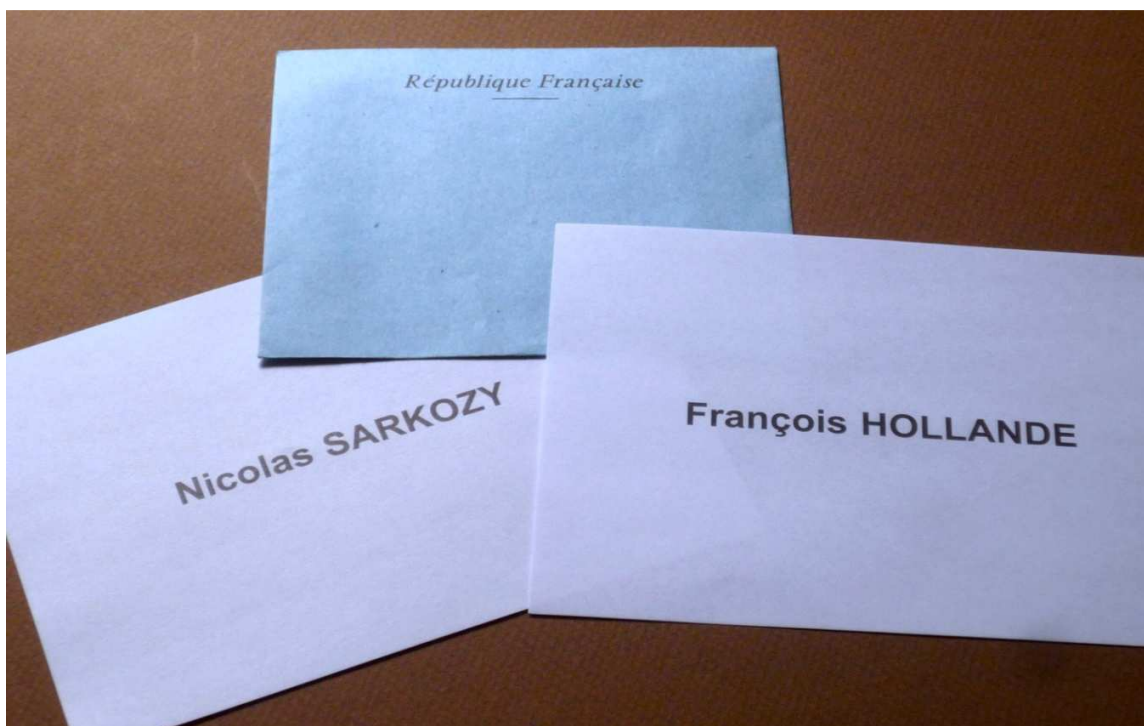
ELECCIONES PRIMARIAS 2013 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CEDULA A
A. NUEVA MAYORIA
— 1 MICHELLE BACHELET JERIA
— 2 JOSE ANTONIO GOMEZ URRUTIA
— 3 CLAUDIO ORREGO LARRAIN
— 4 ANDRES VELASCO BRAÑES

Apéndice 3 – Boleta del estado de Maine

State of Maine Official Ballot November 6, 2012, General Election for Auburn, Ward 3		Boleta oficial Estado de Maine 6 de noviembre de 2012, elecciones generales Distrito Auburn, no. 3
<p>Presidente y vicepresidente <i>vota por uno</i></p> <p>President and Vice President of the United States <i>Vote for One</i></p> <p><input type="radio"/> Johnson, Gary E. and Gray, James P. (Libertarian)</p> <p><input type="radio"/> Obama, Barack and Biden, Joe (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Romney, Mitt and Ryan, Paul (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Stein, Jill and Honkala, Cheri (Green Independent)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Representative To The Legislature District 68 <i>Vote for One</i></p> <p><input type="radio"/> Beaulieu, Michael Gary Auburn (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Sheats, Bettyann W. Auburn (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Diputado local Distrito 68 <i>Vota por uno</i></p>
<p>United States Senator <i>senador</i> <i>vota por uno</i></p> <p><input type="radio"/> Dalton, Danny Francis Brunswick (Non-Party)</p> <p><input type="radio"/> Dill, Cynthia Ann Cape Elizabeth (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Dodge, Andrew Ian Harpswell (Independent for Liberty)</p> <p><input type="radio"/> King, Angus Brunswick (Independent for Maine)</p> <p><input type="radio"/> Summers, Charles E., Jr. Scarborough (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Woods, Stephen M. Yarmouth (Independent)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Judge Of Probate <i>Vote for One</i></p> <p><input type="radio"/> Dubois, Michael L. Lewiston (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Klein-Golden, Joshua Lewiston (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Juez de sucesiones <i>Vota por uno</i></p>
<p>Representative To Congress District 2 <i>Diputado federal Distrito 2</i> <i>Vote for One</i> <i>vota por uno</i></p> <p><input type="radio"/> Michaud, Michael H. East Millinocket (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Raye, Kevin L. Perry (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Register Of Probate <i>Vote for One</i></p> <p><input type="radio"/> Sanborn, Wendy S. Poland (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Registro de sucesiones <i>Vota por uno</i></p>
<p>State Senator District 15 <i>Senador estatal Distrito 15</i> <i>Vote for One</i> <i>vota por uno</i></p> <p><input type="radio"/> Cleveland, John J. Auburn (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Snowe-Mello, Lois A. Poland (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>County Commissioner District 2 <i>Vote for One</i></p> <p><input type="radio"/> Bell, Beth C. Auburn (Republican)</p> <p><input type="radio"/> Shostak, Michael S. Minot (Democrat)</p> <p><input type="radio"/> Write-in:</p>	<p>Consejero del condado Distrito 2 <i>Vota por uno</i></p>

487311 - Auburn, Ward 3 (AND)

Apéndice 4 – Boleta francesa



Apéndice 5 – Boleta irlandesa

[258] 11

(Section 37 of the Presidential Elections Act 1993)

Form of Ballot Paper
(Front of Paper)

BOLETA ELECTORAL

Toghchán don Uachtarán
Presidential Election

**El texto de la boleta está en inglés
y en gaélico**

TREORACHA

1. Scríobh an figiúr 1 sa bhosca le hais ghrianghraf an chéad iarrthóra is rogha leat, an figiúr 2 sa bhosca le hais ghrianghraf an iarrthóra do dhara rogha, agus mar sin de.
2. Fill an páipéar ionas nach bhfeicfead do vóta. Taispeáin *cúl an pháipéir* don oifigeach ceannais, agus cuir sa bhosca ballóide é.

Instrucciones INSTRUCTIONS

1. Escribe "1" al lado de la foto del candidato de tu primera elección; escribe "2" al lado de la foto del candidato de tu segunda elección, y así sucesivamente

1. Write 1 in the box beside the photograph of the candidate of your first choice, 2 in the box beside the photograph of the candidate of your second choice, and so on.
2. Fold the paper to conceal your vote. Show the *back of the paper* to the presiding officer and put it in the ballot box.

Doble la boleta para ocultar tu voto. Enseña el reverso de la boleta al oficial de la mesa directiva y deposítala en la urna.

**APELLIDO
NOMBRE COMPLETO
DIRECCIÓN
OCUPACIÓN**

DOYLE (MARY DOYLE, of 10 High Street, Knockmore; Nurse.)	Photograph	
LYNCH (JANE ELLEN LYNCH, of 12 Main Street, Ardstown; Shopkeeper.)	Photograph	
MURPHY (PATRICK MURPHY, of 12 Main Street, Ballyduff; Carpenter.)		
Ó BRIAIN (SEAMUS Ó BRIAIN, as 10 An tSráid Ard, Carn Mór; Oide Scoile.)	Photograph	
O'BRIEN (EAMON O'BRIEN, of 22 Wellclose Place, Knockbeg; Barrister.)	Photograph	

(Back of Paper) **Reverso de la boleta**

Comhduille Uimh.	Uimh.
Counterfoil No.	No.
Talón número...	Toghchán don Uachtarán ar lá de
	Presidential election on day of

Número

Elección presidencial
del día
del año

Apéndice 6 – Boleta polaca

Comisión Electoral Nr....
(sede de la cabecera)

Załączniki do uchwały
Państwowej Komisji Wyborczej
z dnia 8 sierpnia 2011 r. (poz.
....)

Okręg wyborczy nr
.....
(siedziba okręgowej komisji wyborczej)

Załącznik nr 1
str. 1 do ...

BOLETA ELECTORAL para elecciones al Sejm del día

KARTA DO GŁOSOWANIA

w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu

Lista nr lista nr.....

.....
(nombre del comité postulante)

(nazwa lub skrót nazwy komitetu wyborczego)

Kandydaci na posłów **Candidatos a diputados**

1. <input type="checkbox"/> Apellido y nombres (nazwisko i imię - imiona)	21. <input type="checkbox"/> (nazwisko i imię - imiona)
2. <input type="checkbox"/>
3. <input type="checkbox"/>
4. <input type="checkbox"/>
5. <input type="checkbox"/>
6. <input type="checkbox"/>
7. <input type="checkbox"/>
8. <input type="checkbox"/>
9. <input type="checkbox"/>
10. <input type="checkbox"/>
11. <input type="checkbox"/>
12. <input type="checkbox"/>
13. <input type="checkbox"/>
14. <input type="checkbox"/>
15. <input type="checkbox"/>
16. <input type="checkbox"/>
17. <input type="checkbox"/>
18. <input type="checkbox"/>
19. <input type="checkbox"/>
20. <input type="checkbox"/>

INFORMACJA Información: Se puede votar por una sola lista. Se puede indicar la preferencia por un candidato de una lista, poniendo el signo "X" del lado izquierdo de su nombre. Si se marca más de un candidato de diferentes listas, o no se marque ninguno, se está anulando el voto.

Głosować można tylko na jedną listę, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje się jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu. Postawienie znaku „x” w kratce obok nazwisk kandydatów z różnych list lub niepostawienie znaku „x” w żadnej kratce powoduje nieważność głosu.



**Espacio para el
sello de la
comisión
distrital**



**Sello impreso
de la
Comisión
Nacional
Electoral**

BIBLIOGRAFÍA

Lehoucq, Fabrice E. 2003. "Can parties police themselves? Electoral Governance and Democratization", en: Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Año 1, número 12

Alemania:

Broadcasting Act for the Land of North Rhine-Westphalia (Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen). 10 February 1998. Disponible en: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/LRGNW.htm> (Consultado el 23 de mayo de 2013)

Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BWG). Enacted on 7 May 1956 (Federal Law Gazette I, p. 383). In the version promulgated on 23 July 1993 (Federal Gazette II p. 1288, 1594) most recently amended by the law of 15 November 1996 (Federal Gazette I p. 1712). Disponible en: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm> (Consultado el 1 de abril de 2013); versión original: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/> (Consultado el 2 de abril de 2013)

Federal Electoral Regulations (Bundeswahlordnung, BWO). Version as promulgated on 19 April 2002 (Federal Law Gazette I p. 1376). Disponible en: http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlordnung_engl.pdf (Consultado el 19 de junio de 2013)

Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag). 27 September 2009. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Disponible en: <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/40879> (Consultado el 1 de abril de 2013)

Interstate Broadcasting Agreement (Rundfunkstaatsvertrag). 31 August 1991 with amendments of 11 September 1996. Disponible en: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/RuStaV.htm#ToC49> (Consultado el 23 de mayo de 2013)

Political Parties Act (Gesetz über die politischen Parteien, ParteienG). As published on 24 July 1967 (Federal Law Gazette I, Page 773); amended version published on 31 January 1994 (Federal Law Gazette I, Page 149). Disponible en: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ParteienG.htm#IV> (Consultado el 1 de abril de 2013)

BVerfGE (Bundesverfassungsgericht) 47, 198, (1978). Disponible en: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv047198.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

BVerfGE (Bundesverfassungsgericht) 2 BvR 2135/01 (2002). Disponible en: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20020801_2bvr213501.html (Consultado el 27 de mayo de 2013)

Rechtliche Hinweise der Landesmedienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk, del 19 de marzo de 2013, disponible en: http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Dateien/Rechtliche_Hinweise_zu_den_Wahlsendezeiten_2013_01.pdf (Consultado el 24 de mayo de 2013)

Lange, Yasha. 1999. Media and Elections. Handbook. Council of Europe Publishing. Disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Media&Elections_en.pdf (Consultado el 24 de mayo de 2013)

Law on the Federal Constitutional Court, Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG. 16 July 1998 (Federal Law Gazette I p. 1823). Disponible en: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm> (Consultado el 2 de julio de 2013)

Law on the Scrutiny of Elections, Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG). 12 July 2012 (Federal Law Gazette I, page 1501). Disponible en: http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/wahlpruefungsgesetz_engl.pdf (Consultado el 19 de junio de 2013)

Chile:

Constitución Política de la República de Chile <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html> (consultada el 2 de abril de 2013)

Ley 18.700. Chile. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082> (consultada el 27 de mayo de 2013)

Ley 19.884. Chile. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283> (consultada el 27 de mayo de 2013)

Ley 20.050. Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331> (consultada el 27 de mayo de 2013)

Ley 18.825. Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30201> (consultada el 27 de mayo de 2013)

Estados Unidos:

Maine Revised Statues, disponible en: <http://www.mainelegislature.org/legis/statutes/21-a/title21-Ach0sec0.html>
(Consultado el 2 de abril de 2013)

Maine State Constitution, disponible en: <http://www.maine.gov/legis/const/>
(Consultado el 2 de abril de 2013)

CFR (Code of Federal Regulations), Federal Communications Commission Rules. Disponible en: <http://transition.fcc.gov/mb/policy/political/candrul.htm> (Consultado el 27 de mayo de 2013)

USC (United States Code), Communications Act of 1934, as amended. Disponible en: <http://transition.fcc.gov/mb/policy/political/candrul.htm> (Consultado el 27 de mayo de 2013)

Francia:

Código Electoral en legifrance, Disponible en: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=261A2BD7213D1A3293AFDDD0A4FA99D0.tpdjo13v_1?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20130402 (Consultado el 2 de abril de 2013)

Comisión Nacional de Cuentas de Campañas y de Financiamientos Políticos, Disponible en: <http://www.cnccfp.fr/> (Consultado el 2 de abril de 2013)

Elección de diputados, Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/elections/2012/index.asp> (Consultado el 2 de abril de 2013)

Decreto 2001-213 del 8 de marzo de 2001, disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do> (Consultado el 27 de mayo de 2013).

Consejo Constitucional, disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/page-d-accueil.1.html>

Consejo de Estado, disponible en <http://www.conseil-etat.fr/>

Consejo Superior de los Medios Audiovisuales (CSA), disponible en <http://www.csa.fr/>

Informe del CSA sobre la campaña presidencial de 2012, disponible en <http://www.csa.fr/> (Consultado el 24 de mayo de 2013).

Opinión del CSA sobre el pluralismo político, consultable en <http://www.csa.fr> (Consultado el 24 de mayo de 2013).

Irlanda:

Constitution of Ireland, disponible en: [http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\)Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng)Nov2004.htm) (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral Act 1992, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/1992/en/act/pub/0023/>

The Electoral (Amendment) Act 1996, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/1996/en/act/pub/0043/index.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral Act 1997, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0025/>

The Electoral (Amendment) Act 1998, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/1998/en/act/pub/0004/index.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2001, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0038/> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2002, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0004/index.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2004, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2004/en/act/pub/0015/> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2005, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2005/en.act.2005.0016.pdf> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2006, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2006/en/act/pub/0033/index.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2007, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2007/en/act/pub/0014/print.html> (Consultado el 2 de abril de 2013)

The Electoral (Amendment) Act 2009, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0004/> (Consultado el 2 de abril de 2013)

Report to the Chairman of Dáil Éireann in accordance with the Electoral Acts, Dáil General Election, 25 February 2011 (Reporte de la Elección General al Parlamento del 25 de febrero de 2011), disponible en: <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Election-Reports/D%C3%A1il-General-Election-of-25-February-2011/> (Consultado el 29 de mayo de 2013)

Report to the Chairman of Dáil Éireann in accordance with the Electoral Acts, Presidential Election, 27 October 2011 (Reporte de la Elección Presidencial del 27 de octubre de 2011), disponible en:

<http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Election-Reports/Presidential-Election-of-27-October-2011/> (Consultado el 29 de mayo de 2013)

Polonia:

Kodeks Wyborczy de 5 de enero de 2011, disponible en: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210113> (Consultado el 2 de abril de 2013)

Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. Sygn. akt K 9/11. Dz. U. Nr 149, poz. 889. Disponible en: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20111490889> (Consultado el 23 de mayo de 2013)

[LAS OMISIONES LEGISLATIVAS Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.]

Lic. Olivia Yanely Valdez Zamudio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JULIO 2013

Índice

Introducción	122
Las omisiones legislativas	123
Eficacia de las normas constitucionales	123
Tipos de facultades derivadas del principio de división funcional de poderes	124
Clasificación de las omisiones legislativas	125
Omisiones absolutas del legislador en su competencia de ejercicio obligatorio	126
La actuación de la SCJN y el TEPJF ante el “silencio del legislador”	127
La actuación de la SCJN	127
La actuación del TEPJF	130
Consideraciones generales	134
El tribunal constitucional y la omisión legislativa: efectos del control constitucional	135
El TEPJF y las omisiones legislativas en materia de candidaturas independientes	137
a) Sentencia exhortativa con efecto anoticiador-imperativo	138
b) Sentencia de aplicación directa de la Constitución y aditiva por principios con efectos supletorios	139
Conclusiones	142
Fuentes de consulta	143

Introducción

El tema de las omisiones legislativas ha adquirido importancia a lo largo de estos últimos años, ha evolucionado de manera tal que actualmente su discusión ya rebasó los límites de la conveniencia política para tomar una dirección de orden técnico y metodológico, en función por supuesto, de la efectividad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Respecto a los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 del Pacto de San José Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en diversas ocasiones que además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás, no sólo establece que sus titulares deban gozar de esos derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas que toda persona titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos.

En ese sentido cobra especial relevancia la actividad –o inactividad– del legislador que, como sabemos, su función incide directamente en la protección de derechos fundamentales, especialmente en aquellos de carácter político que para su desarrollo y efectividad requieren, en su mayoría, de la intervención legislativa. Esto evidentemente sin eximir del deber que recae sobre el tribunal constitucional, que además de la labor de intérprete y guardián de la constitución, sus resoluciones adquieren una complejidad superior por su elevada trascendencia de carácter político, especialmente porque sus sentencias traen aparejada una evaluación a las funciones del legislador.

Sin duda en la actualidad, el tema de las omisiones legislativas en materia de candidaturas independientes es protagónico dentro de la agenda de la justicia electoral. Su reconocimiento constitucional y la necesaria actividad legislativa para su ejercicio, hace que las instancias jurisdiccionales echen andar su maquinaria institucional en la búsqueda de posibles soluciones, con el objeto, desde luego, de

tutelar de manera efectiva el derecho fundamental a ser votado.

Bajo este panorama en las siguientes páginas se ofrece, primero, una caracterización conceptual sobre la tipología de las omisiones legislativas, y para ello se menciona algunas generalidades sobre la eficacia de las normas constitucionales y las facultades derivadas sobre el principio de división funcional de poderes utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Posteriormente, se exponen los pronunciamientos que hasta ahora han emitido la SCJN y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto a las omisiones legislativas absolutas. Ello permitirá en un tercer apartado, plantear posibles soluciones ante la violación del derecho fundamental a ser votado originado por la inactividad reglamentaria del legislador local en materia de candidaturas independientes.

Las omisiones legislativas

Eficacia de las normas constitucionales

La constitución *per se* es la base del sistema jurídico, esto es así porque establece los mecanismos de creación normativa y los órganos facultados para ello. No obstante su carácter fundamental y supremo, las normas constitucionales también pueden ser objeto de clasificación, que toma como base el grado de eficacia de las normas y no su contenido material.¹⁵

De acuerdo a Zagrebelsky,¹⁶ la distinción básica que se hace entre normas constitucionales estriba en identificar:

a) Normas de eficacia directa: las que son “idóneas de por sí (directamente) para regular situaciones concretas” y;

¹⁵ **BÁEZ SILVA**, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, No.27, México, 2009, pp. 13.

¹⁶ **ZAGREBELZKY**, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, **CARBONELL**, Miguel (comp.) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Porrúa, México, p.79. Citado en **BÁEZ SILVA**, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, No.27, México, 2009, pp. 13 y 14.

b) Normas de eficacia indirecta: las que “necesitan ser actuadas o concretadas a través de una posterior actividad normativa”.

Como puede observarse, estas últimas normas constitucionales son aquellas no suficientemente completas como para poder ser operadas o aplicadas en forma directa por los oficiales de la administración pública, los particulares y los jueces. Requieren para ello un posterior desarrollo normativo, atendiendo al sistema de fuentes que la propia constitución establezca.¹⁷

Tipos de facultades derivadas del principio de división funcional de poderes

Al tratar el tema de la inconstitucionalidad por omisión y por ser inherente a la misma, nos vemos obligados a hacer algunas precisiones en torno a las competencias atribuidas a los órganos estatales; y que desde luego, no se encuentra circunscrito únicamente al poder legislativo, sino que aplica a los tres poderes y a todos los destinatarios de las normas constitucionales.¹⁸

Indicado lo anterior, la SCJN se ha pronunciado respecto a los tipos de facultades de los órganos legislativos derivados del principio de división funcional de poderes.¹⁹ Para su estudio, el máximo órgano jurisdiccional las ha dividido en facultades de ejercicio potestativo y facultades de ejercicio obligatorio.

Sobre las primeras, puntualiza que son aquellas en las que los órganos pueden decidir si las ejerce o no, así como el momento en que lo harán, de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar, o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.

¹⁷ **BÁEZ SILVA**, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México...*, op. cit., pp. 13 y 14.

¹⁸ *Cfr.*, **RANGEL HERNÁNDEZ**, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2009, p.31.

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 10/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1528.

Respecto a las segundas, la Corte determina que son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso por parte de los órganos legislativos, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de las disposiciones transitorias.

Clasificación de las omisiones legislativas

Una vez definida la clasificación de las facultades legislativas y en aras de ir consolidando una doctrina judicial en la materia, la SCJN estableció un precedente respecto a la tipología de las omisiones legislativas de acuerdo a las competencias y facultades de los órganos legislativos.

En función de ello, la Corte distingue las omisiones legislativas en absolutas y relativas. Respecto a las primeras, establece que se manifiestan cuando dicho órgano simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y respecto a las segundas, determina que se presenta cuando el órgano legislativo al ejercer su competencia, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.²⁰

Ahora bien, al combinar la clasificación de las facultades del órgano legislativo y los perfiles tipológicos de las omisiones ya referidas, la Corte ha determinado que pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

²⁰ Jurisprudencia P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

b) *Relativas en competencias de ejercicio obligatorio*: cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

c) *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo*: en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,

d) *Relativas en competencias de ejercicio potestativo*: en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.²¹

Omisiones absolutas del legislador en su competencia de ejercicio obligatorio

En la mayoría de los casos resulta evidente y poco discutible la existencia de normas jurídicas constitucionales que imponen al legislador la tarea de dictar legislación ordinaria que deba circunscribirse a los lineamientos constitucionales, debido a que su emisión es indispensable para hacerlas operativas o eficaces. Por tanto, en los casos en que exista un mandato para legislar, el cual evidentemente implica una competencia de ejercicio obligatorio desatendida por el legislador, en principio puede configurar una inconstitucionalidad por omisión legislativa, y sobre todo en aquellos casos en que los mandatos en sí mismo contienen un plazo para su cumplimiento, como lo serían los contenidos en los artículos transitorios.²²

Al ser México un Estado sujeto al pacto federal, las entidades federativas conservan autonomía en cuanto a su régimen interior, pero se comprometen a cumplir la Constitución federal, lo que implica ajustar las legislaciones locales a lo que ella disponga. De este modo, cuando se realiza una modificación sustancial a la carta magna, regularmente en los artículos transitorios del decreto respectivo, se ordena a las legislaturas locales o al Congreso de la Unión, según sea el caso,

²¹ *Idem.*

²² RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa... op. cit.*, p.54

a armonizar o adecuar las leyes secundarias con el nuevo texto constitucional, e incluso la mayoría de las veces establece un plazo para que esto se realice.²³

Quizá uno de los puntos débiles de la materia objeto de tratamiento, es precisamente el plazo, por tanto, ante el incumplimiento de los artículos transitorios de la constitución, los congresos locales estarían incurriendo en omisión legislativa por desarrollo constitucional, este tipo de omisiones es la clásica o típica, esto es, la que nace debido al incumplimiento de un mandato de legislar encomendado al cuerpo legislativo respecto de normas constitucionales de necesario desarrollo y que se configura hasta que ha transcurrido un lapso considerable de tiempo.

La actuación de la SCJN y el TEPJF ante el “silencio del legislador”

La actuación de la SCJN

Es importante destacar que la figura de omisión legislativa no está contemplada en nuestro régimen jurídico a nivel federal, esto es, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Así que es de extrañar que en México, en donde sin duda alguna se consolida por primera vez la noción de Constitución como norma directiva por su evidente programaticidad y a efecto de garantizar su plena eficacia, no se haya profundizado debidamente en relación a los mecanismos de actuación de los diversos tipos de normas constitucionales que confluyen en su texto.²⁴

Lo anterior no quiere decir que la Corte no se haya pronunciado al respecto, lo ha hecho en varias ocasiones, sin embargo, sus interpretaciones poco han

²³ *Ibidem*, pp. 45 y 46.

²⁴ **ASTUDILLO**, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, en **CARBONELL**, Miguel (Comp.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª, ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 306 y 307.

coadyuvado a establecer una noción prescriptiva de omisión legislativa, limitándose a manejar una noción meramente descriptiva.

Por tanto, pese a que hasta hace relativamente poco tiempo ha perfilado instrumentos procesales para impugnar la inactividad de los órganos legislativos –únicamente a través de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, y ahora a través del amparo–, e intentado construir una noción y una tipología que pareciera encaminarse a consolidar un concepto prescriptivo,²⁵ la SCJN ha manifestado profundo respeto en sus resoluciones, que reiteramos, poco han contribuido al efectivo control constitucional y convencional de la inactividad legislativa absoluta.

Un ejemplo de ello se observa en la jurisprudencia P./J. 13/2006, en donde determina:

FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. **En este tenor, todos los Estados de**

²⁵ *Ídem.*

la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. **Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta**, que genera una violación constitucional directa.

(Énfasis del autor)

No queda la menor duda que el incumplimiento por parte de los órganos legislativos estatales de adecuar su legislación de conformidad a los artículos transitorios de la reforma señalada constituye una omisión legislativa absoluta –de ahí la posición descriptiva del máximo órgano jurisdiccional–, sin embargo, conviene oportuno señalar que la Corte omitió –y ha omitido– pronunciar criterio alguno respecto a la responsabilidad o efectos que pudieran contraer aquellos órganos legislativos que incumplan con el mandato constitucional y, que por tanto, quebranten la ley fundamental.²⁶

²⁶ Lo mismo encontramos en la Jurisprudencia P./J. 12/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1532, así como en la Jurisprudencia P./J. 14/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1250.

La actuación del TEPJF

El TEPJF en la misma lógica que la SCJN, se ha mostrado respetuoso de la esfera del legislador ante el incumplimiento los mandatos constitucionales. Lo anterior ha quedado notoriamente demostrado en dos ocasiones, la primera en el recurso de apelación SUP-RAP-175/2009 y la segunda en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-896/2013 y acumulados.

En el recurso de apelación SUP-RAP-175/2009 de fecha 26 de junio de 2009, la controversia se derivó por la reforma constitucional del año 2006, en virtud de que en su artículo 6° se adicionó el derecho fundamental de réplica. Ahora bien, para su eficacia, se estimó necesario establecer un plazo perentorio para que el Congreso de la Unión expidiera la respectiva ley reglamentaria, sin que a la fecha de la resolución del medio de impugnación se haya efectuado actividad legislativa alguna.

De lo anterior, Sala Superior determinó que tomando en cuenta que el derecho de réplica es un derecho fundamental contemplado como tal por la CPEUM, en el ámbito electoral se convertía en instrumento de diversos derechos político-electorales especialmente en el de ser votado, el cual era menester precisar su alcance a la luz del artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal manera que cuando el derecho de rectificación no pudiera hacerse efectivo en el ordenamiento jurídico interno de un Estado parte, éste tenía la obligación de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias. Por tanto, y de conformidad con las atribuciones conferidas al Instituto Federal Electoral (IFE) en esta y anteriores resoluciones determinó,²⁷ que pese a la omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión de expedir leyes reglamentarias, el IFE como órgano competente para la tutela del derecho fundamental de réplica, tenía implícitamente la obligación de aplicar directamente preceptos constitucionales y legales.

²⁷ Con las claves SUP-RAP-17/2006 y SUP-JRC-163/2006.

En suma, el TEPJF mediante una interpretación sistemática y funcional dispuso, que ante la omisión del legislador de expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica, las instancias administrativas y jurisdiccionales eran competentes para integrar y aplicar directamente la Constitución.

Como puede observarse, el Tribunal adoptó una postura respetuosa ante el mandato constitucional conferido al Congreso de la Unión para la tutela de los derechos fundamentales. Optó por designarle a una autoridad administrativa, una obligación que de origen le correspondía al poder legislativo con el único propósito de velar nuestra ley fundamental.

El segundo caso de omisión legislativa lo resolvió el pasado 29 de mayo a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-896/2013 y acumulados, así como en su respectivo incidente de inejecución de sentencias de fecha 24 de junio de 2013.

El medio de impugnación fue interpuesto por un diputado federal de la actual legislatura por “la omisión que atribuye a la Cámara de Diputados de determinar la propuesta y presentarla al Pleno del Congreso en el proceso de elección del candidato a ocupar el cargo vacante de Consejero Electoral del IFE que concluirá el treinta de octubre de dos mil diecinueve”, lo anterior, por constituirse violatorio de los derechos político-electorales a ser votado en su modalidad de ejercer debidamente el cargo de diputado federal y realizar las funciones inherentes al mismo durante el periodo correspondiente.

Ahora bien, después del profundo estudio realizado por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en relación con la importancia de las funciones del Consejo General del IFE, la inobservancia por parte del órgano legislativo de lo dispuesto en la convocatoria de procedimiento de selección, y la tutela de los derechos político-electorales transgredidos en cuanto a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de designar a los consejeros electorales prevista en el artículo 41 de la Constitución federal; determinó, en consecuencia, que al encontrarse en periodo de receso, la Comisión Permanente del órgano legislativo

debía convocar a sesión extraordinaria de manera inmediata para alcanzar esa finalidad constitucional.

Ahora bien, llama la atención lo señalado en el apartado séptimo “efectos de la sentencia” y en los resolutivos, al señalar que:

“(…)

Con el fundamento expresado en el punto anterior, y ponderando el estado en que se encuentra el proceso de elección de Consejero Electoral, lo conducente es que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acuerde convocar, en forma inmediata, a la Cámara de Diputados para que se reúna en sesión extraordinaria a efecto de que, con la propia celeridad, dicha Cámara **culmine en forma integral el proceso de designación correspondiente, en ejercicio de la facultad deliberativa y potestad soberana que le corresponde.**

Por lo expuesto y fundado; se

RESUELVE

PRIMERO. (…)

SEGUNDO. **Se requiere** a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que **convoque de inmediato a sesión extraordinaria** a efecto de que la Cámara de Diputados culmine el proceso de elección del Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

TERCERO. (…)

CUARTO. **Se requiere** a la Cámara de Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión para que de conformidad con lo expuesto en el considerando último de la presente resolución, en ejercicio de su facultad deliberativa, **proceda de inmediato a designar al Consejero Electoral del Consejo**

General del Instituto Federal Electoral que ocupará ese cargo hasta el treinta de octubre de dos mil diecinueve”.

(Énfasis del autor)

Es menester mencionar que la citada resolución recayó en un incidente de inejecución de sentencia,²⁸ y si bien es cierto que la fundamentación y motivación del fallo refieren a instituciones de carácter constitucional y convencional como el estado de derecho, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, no obstante, Sala Superior únicamente reiteró los resolutivos señalados en la sentencia anterior, tal y como se señala a continuación:

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se declara incumplida la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil trece, pronunciada en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-896/2013 y acumulados.

SEGUNDO. Se requiere a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que cumpla con convocar de inmediato a sesión extraordinaria, a efecto de que la Cámara de Diputados culmine el proceso de elección del Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

(Énfasis del autor)

²⁸ Llama la atención los argumentos del escrito incidental, que desde la perspectiva del incidentista, la sentencia pronunciada por Sala Superior en el juicio cuyo expediente se cita al rubro no ha sido cumplida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dado que, afirma, *no hay fecha cierta* para que se reúna el Pleno de este último órgano para el efecto de concluir el proceso de elección del Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

Conviene señalar, que un tribunal constitucional encargado de salvaguardar la supremacía constitucional es el guardián de la eficacia normativa de la carta magna. El desacato es una norma constitucional que imponga, ya no el deber genérico de hacer, sino la obligación de hacer algo en concreto, es bajo cualquier análisis, una violación de dicha norma constitucional.²⁹ Por tanto, llama la atención la actuación del TEPJF, que pese a la existencia de la riqueza doctrinal y convencional que sustentan la labor del juez constitucional ante omisiones legislativas, reiteramos, ha optado por respetar la esfera competencial del órgano legisferante, al no dictar pronunciamiento alguno respecto a la responsabilidad en la que incurre el poder legislativo en caso de incumplimiento de sus sentencias.

Consideraciones generales

Como principio general puede señalarse que la mayoría de los pronunciamientos en torno a la inconstitucionalidad por omisión legislativa en México, mantienen una cualidad exhortativa. Esto quiere decir que, constatada la pasividad legislativa, el juez constitucional se limita a enviar un exhorto o una invitación al legislador para que dentro de un plazo determinado expida la disposición o el conjunto de disposiciones necesarias para la actuación debida del texto constitucional. No obstante, la eficacia de esta decisión se hace depender de la autoridad de quien las dicta y de la responsabilidad de quien las debe cumplir, es decir, de la fortaleza institucional del sistema de justicia constitucional y de la receptividad del legislador democrático.³⁰

Respecto al ámbito temporal dentro del cual se mueven los exhortos al legislador, cabe destacar, en primer lugar, que cuando el TEPJF se han dirigido al legislador para pedirle que subsane su omisión, ha quedado demostrado que lo ha hecho en dos sentidos: primero, con una actitud firme, señalándole expresamente el espacio temporal dentro del cual debía proceder a subsanar la omisión legislativa; segundo, suavizando su exhorto y conminando únicamente al legislador para que

²⁹ **BÁEZ SILVA**, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México... op. cit.*, p. 77.

³⁰ **ASTUDILLO**, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”..., *op. cit.*, p. 378.

a la brevedad posible diera cumplimiento a lo que estipulan las normas constitucionales.³¹

La opción anterior refleja una actitud de pleno respeto al espacio institucional del legislador, a quien se le reconoce plena jurisdicción para realizar las adecuaciones normativas necesarias para tornar eficaces los mandatos constitucionales. Sin embargo, establece una situación de debilidad, puesto que supone la inexistencia de algún dispositivo para garantizar el cumplimiento de la sentencia. El respeto al espacio institucional del legislador no hace sino dificultar el empleo de los mecanismos de ejecución de las sentencias contemplados en las respectivas leyes de control, a pesar de que la Corte haya dejado abierta la posibilidad de su utilización frente a la inactividad del legislador local.³²

El tribunal constitucional y la omisión legislativa: efectos del control constitucional

Para hacer frente a la inconstitucionalidad por omisión en aquellos ordenamientos jurídicos en los que no existen remedios procesales que puedan ser empleados con esa finalidad, algunos tribunales constitucionales se enfrentan a una serie de complejidades, entre ellos, lograr una articulación práctica, aceptable y eficaz, que se adapte adecuadamente con la arquitectura institucional del sistema respectivo.³³ Las diversas soluciones de derecho comparado atestiguan que ello no es una tarea pacífica, no obstante, respecto a las vías procesales que se podrían emplear es importante aceptar la procedencia de una acción de protección de derechos fundamentales.³⁴

³¹ Cfr., *Ídem*.

³² *Ibidem*, p. 379.

³³ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general*, ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 226.

³⁴ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, "Omisión Legislativa", *Diccionario de Derechos Humanos*, Universidad de Alcalá, España, 2012, p.3.

Indicado lo anterior, el Tribunal Constitucional Alemán ha manifestado que mediante el proceso de control de constitucionalidad de la ley, no sólo es posible el control de las actuaciones positivas del legislador a través de la emisión de leyes, sino que también, en muchos casos se vuelve imperativo la vigilancia de su desidia o inacción cuando dicha inactividad viene ordenada por imperio de la Constitución. En tal sentido en el derecho comparado se ha reconocido que estamos frente a un supuesto de omisión legislativa controlable en sede de la justicia constitucional: a) cuando ha transcurrido un periodo razonable y el órgano legislativo no ha emitido la norma exigida desde la Constitución; b) la existencia de un mandato claro sobre la obligación de legislar; c) la posibilidad de integración por parte del órgano jurisdiccional, de modo que el ocio del legislador pueda ser superado con la actuación del órgano jurisdiccional.³⁵

De acuerdo con Sagüés, ante la falta de reglas constitucionales precisas, las posibles soluciones a implementar por un tribunal constitucional ante la constatación de una omisión legislativa son:³⁶

- a) *Soluciones con efecto anoticiador*: el órgano controlador pone en conocimiento al órgano sobre la existencia de la omisión. La doctrina la ha denominado como “técnica de las recomendaciones al legislador”, no obstante, sus efectos se encontrarían excesivamente condicionados por el prestigio social y político del órgano controlado.
- b) *Soluciones con efecto anoticiador-imperativo*: en este caso, además de poner en conocimiento de un órgano la existencia de la “omisión” le requieren al omnípotente la instrumentación de la medida ausente, otorgándole un plazo al efecto. Dicho mandato debe conceptualizarse como una “orden de actuar”, dentro del cual el órgano controlado continúa participando de su discrecionalidad a los fines de optar por las diversas

³⁵ Cfr. SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, segunda edición, Ed. Astrea, Bs. As. 1997, p. 95. Citado en la Sentencia 006-2008-PI/TC Tribunal Constitucional de Perú.

³⁶ SAGÜÉS, María Sofía, “Garantías de control de inconstitucionalidad por omisión”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Comp.), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, Tomo IV, México, 2009, pp.3016-3109.

variables constitucionales de regulación del instituto respectivo, conforme la política legislativa que postule, con el único límite de tiempo establecido por el órgano de control.

- c) *Soluciones con efecto supletorio o de aplicación directa de la Constitución:* en los casos extremos en los que, el órgano legislativo continúa renuente en su accionar, es necesario prever otras vías a los fines de que, a través de un efecto supletorio por parte del Tribunal Constitucional, se aplique la ley fundamental. No obstante, el órgano jurisdiccional deberá ser muy cauto al implementar este mecanismo de solución, al considerarse por la doctrina una amenaza para la división de funciones republicanas.
- d) *Soluciones con efecto indemnizatorio:* se considera una solución subsidiaria, en aquellos casos en que el efecto supletorio no puede aplicarse. En este supuesto, al encontrarse el órgano judicial impedido de instrumentar integralmente la norma constitucional, corresponde, como última salida en miras del respeto del ordenamiento constitucional, compensar mediante indemnización el perjuicio ocasionado.³⁷

El TEPJF y las omisiones legislativas en materia de candidaturas independientes

El pasado 09 de agosto de 2012, se incorporó al artículo 35, fracción II de la CPEUM, el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos de manera independiente, y para efectos de regular lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional, el artículo tercero transitorio determina que para realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, los congresos de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal contarán con un año a partir

³⁷ Al respecto, es oportuno señalar que el artículo 32 de Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral determina: “Para hacer cumplir las disposiciones del presente ordenamiento y las sentencias que dicte, así como para mantener el orden y el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes: a) Apercibimiento; b) Amonestación; c) Multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada; d) Auxilio de la fuerza pública, y e) Arresto hasta por treinta y seis horas”.

de la entrada en vigor del referido instrumento normativo, es decir, hasta el 10 de agosto de 2013.³⁸

En ese orden de ideas, ante un posible medio de impugnación presentado ante el TEPJF por violaciones al derecho a ser votado como consecuencia de una omisión legislativa en materia de candidaturas independientes por parte de los congresos locales, originado por el vencimiento del plazo constitucional para el efecto, el Tribunal de acuerdo a sus anteriores pronunciamientos como órgano conservador del ejercicio y vigencia de los derechos políticos, podrá ejercer el control constitucional a través de dos tipos de sentencias:

a) Sentencia exhortativa con efecto anoticiador-imperativo

Como producto del derecho judicial, diferentes tribunales constitucionales europeos han desarrollado nuevos tipos de sentencias atípicas, en este campo pueden detectarse la sentencia materia de estudio, también llamada “apelativa” o “con aviso”³⁹. En este supuesto, ante una situación de inactividad legislativa, el órgano jurisdiccional constitucional, exhorta al poder legislativo la sanción de emitir un texto acorde con la Constitución. En este supuesto, puede o no fijarle plazo preciso al respecto.

Para ello, el Tribunal Constitucional de Perú ha señalado que los mecanismos que suelen utilizarse a efecto de remediar los problemas que presenta las omisiones por parte del legislador a través de las sentencias exhortativas son: a) la apelación

³⁸ Dictamen de reforma y adición de diversas disposiciones en materia política de la CPEUM del 09 de agosto de 2012: “ARTÍCULOS TRANSITORIOS: (...) ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor (...)”

³⁹ SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Las sentencias constitucionales exhortativas”, *Revista semestral del Centro de Estudios Constitucionales*. Universidad de Talca, Año 4, N° 2, Chile, 2006, p. 193.

al plazo razonable, esto es, como un tiempo prudente que permita cubrir la omisión y; b) la fijación de un plazo fijo por parte de las instancias judiciales.⁴⁰

Indicado lo anterior, es menester señalar que en el año 2014 se celebrarán elecciones locales en 4 entidades federativas, dicho eso, en el supuesto de que el TEPJF dicte una sentencia de esta naturaleza al congreso del estado, –para la determinación del plazo razonable y para la protección del derecho fundamental a ser votado– deberá tomar en cuenta el “sentido de urgencia” de cada caso concreto, es decir, no serán los mismos elementos a considerar en la omisión legislativa de un congreso cuya entidad federativa está próxima a celebrar elecciones de aquella entidad que acaba de finalizar un proceso electoral.

Ahora bien, la fundamentación teórica de las sentencias exhortativas es que con esa actitud la magistratura constitucional respeta el principio de división de los poderes (dado que no invade ni asume las competencias del poder legislativo), y a menudo, de modo directo o indirecto, da pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo, con lo que también se economizan futuras declaraciones de inconstitucionalidad, si esas guías son satisfechas.⁴¹

No obstante, la efectividad de este tipo de resoluciones ha sido altamente cuestionada por la doctrina debido a que no existe compulsión alguna para el legislador y tampoco un medio para ejecutarlas de forma coactiva, por lo cual se apela a la autoridad moral del Tribunal u órgano jurisdiccional constitucional para que con base en ello el legislador voluntariamente decida cumplimentarlas.⁴²

b) Sentencia de aplicación directa de la Constitución y aditiva por principios con efectos supletorios

Como consecuencia de la supremacía constitucional y el carácter normativo de la Constitución, a esta última se encuentran sujetos y vinculados no solo los órganos

⁴⁰ Sentencia 006-2008-PI/TC Tribunal Constitucional de Perú.

⁴¹ SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Las sentencias constitucionales exhortativas”..., *op. cit.*, pp. 193 y 194.

⁴² RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa... op. cit.*, p.142.

del poder público, sino en general, todos los destinatarios y miembros de la comunidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos. Así, las normas constitucionales vinculan a todos los sujetos públicos y privados que se encuentren llamados a aplicarla, incluidos, claro está, los tribunales, tanto los constitucionales como los ordinarios. Por tanto, en ciertos casos en que se estime que determinada ley ha sido omisa en reglamentar o desarrollar el contenido esencial de un derecho fundamental, el correspondiente tribunal debe aplicar directamente la Constitución y atenerse a dicho contenido esencial para salvaguardar el ejercicio de ese derecho fundamental.⁴³ Para lograrlo solicitará, si es necesario, la intervención de las autoridades competentes para que tenga lugar la prestación del Estado que ponga fin a la violación del derecho.⁴⁴

Ahora bien, para satisfacer estas exigencias, se ha adoptado un nuevo tipo de decisión, la sentencia de origen italiano “aditiva de principio”. En la motivación de esta sentencias, en algunos casos se indica el término dentro del cual el legislador se tendrá que inspirar, de este modo se viene a combinar en el mismo instrumento decisonal el contenido de una propia sentencia aditiva con una sentencia de “delegación”, llegando a conciliar el respeto de la esfera de discrecionalidad del legislador. Los principios “adicionados” de la sentencia se convierten en el “parámetro” de la eventual observación de constitucionalidad de la actividad legislativa.

⁴³ **GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. Ed., Madrid, Cívitas, 2001, pp. 63-94. Citado en **OROZCO HENRÍQUEZ**, Jesús, “Sentencias constitucionales y justicia electoral”, **FERRER MAC-GREGOR**, Eduardo y **MOLINA SUAREZ**, César (Comps.), *El Juez constitucional del siglo XXI*, UNAM, IJ, SCJN, t. I, México, 2009, p.494.

⁴⁴ Está claro que el juez debe tomar decisiones que consulten no sólo la gravedad de la violación del derecho fundamental a la luz de los textos constitucionales, sino también las posibilidades económicas de solución del problema dentro de una lógica de lo razonable, que tenga en cuenta, por un lado, las condiciones de escasez de recursos y por el otro los propósitos de igualdad y justicia social que señala la Constitución. En la mayoría de estos casos, una vez establecida la violación de un derecho fundamental, el juez se enfrenta a un problema de justicia distributiva. Como se sabe, los elementos de juicio para definir este tipo de justicia no surgen de la relación misma entre los sujetos involucrados -el Estado y el ciudadano- sino que requieren de un criterio valorativo exterior a dicha relación (Aristóteles....). La aplicación de los derechos económicos sociales y culturales plantea un problema no de generación de recursos sino de asignación de recursos y por lo tanto se trata de un problema político. **JIMÉNEZ**, Luis F., “Los derechos económicos en América latina. Otros enfoques”, *Derechos económicos y desarrollo en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990. Citado en Sentencia No. T-406/92, Corte Constitucional de Colombia.

El aspecto más innovador de este tipo de sentencias se aprecia que ante la inactividad del legislador, advierte al órgano legislativo qué pautas deberá satisfacer una ley compatible con la Constitución. Operaría entonces, como una especie de “norma de base” de la regulación jurídica que tendrá que sancionar el órgano legislativo⁴⁵ o en este caso la autoridad administrativa.

Dicho lo anterior, ante la negativa de registro de un ciudadano a candidato independiente por el instituto electoral de una entidad federativa próxima a celebrar elecciones y cuya regulación estatal no se encuentre contemplada –tomando en cuenta el precedente en la sentencia SUP-RAP-175/2009 referente al derecho de réplica–, el TEPJF con el objeto de salvaguardar el ejercicio del derecho a ser votado corresponderá aplicar directamente la Constitución, y por tanto, deberá ordenar al instituto electoral local el registro del ciudadano como candidato independiente, así como la emisión del debido reglamento para su ejercicio. Para ello, el referido órgano jurisdiccional de acuerdo a la sentencia “aditiva de principios” enunciará las directrices a la que deberá someterse dicha normativa con base en los estándares mínimos razonables para regular la participación política, tomando en cuenta, desde luego, los principios de la democracia representativa de necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo a la CIDH, la reglamentación del ejercicio del derecho a ser votado deberá: encontrarse prevista en una ley fundamental, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.⁴⁶

⁴⁵ Cfr. **PIZZORUSSO**, Alessandro, “El Tribunal Constitucional Italiano”, *Autores varios, Tribunales Constitucionales europeos y derechos humanos*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, citado en **SAGÜÉS**, Néstor Pedro, “Las sentencias constitucionales exhortativas”..., *op. cit.*, p. 194.

⁴⁶ *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207.

En suma, la regulación del derecho a ser votado de manera independiente deberá precisar las condiciones, trámites, plazos y requisitos que debe cumplir todo aquel que pretenda acceder a los cargos de elección popular, con los mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, en condiciones de equidad, igualdad y no discriminación en la competencia electoral frente a los partidos políticos, principalmente en lo que respecta al financiamiento, y la cobertura y acceso a los medios de comunicación masiva, fundamentales para el desarrollo de una contienda electoral.

Conclusiones

La tutela efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución es un requisito inherente a toda sentencia constitucional, y la exigencia de dar respuesta a necesidades de carácter técnico, obliga a los tribunales constitucionales a recurrir a pronunciamientos atípicos que por su propia naturaleza conllevan a efectos y alcances de distinta naturaleza.

No obstante, un Tribunal Constitucional como último interprete de ordenamientos supremos puede ordenar a través de sus sentencias prácticamente cualquier disposición derivado de la Constitución o los tratados internacionales de derechos humanos, sin embargo, el problema radica en la resistencia de los otros poderes para acatar el fallo –algo en lo que suponemos no repara en latitudes europeas–. Por lo que, ante la ausencia de una sanción o responsabilidad específica por incumplir un fallo constitucional, y bajo lógica del cumplimiento “moral” del órgano legislativo ante una omisión absoluta, el control constitucional ha quedado –y quedará– en “intentos fallidos” que ponen en riesgo el carácter efectivo de los derechos fundamentales del ciudadano latente de los principios democráticos del estado de derecho.

En suma, constatada la afectación del derecho a ser votado derivado de la omisión legislativa en materia de candidaturas independientes, el TEPJF deberá

hacer prevalecer en todo momento la Constitución, tornándola operativa en todo lo que pueda. De ser necesario, exigirá al órgano legislativo a que cumpla con su deber constitucional y, de no lograrlo, le corresponderá cubrir dentro de lo posible y razonable el vacío normativo, siempre y en todo momento en aras de la efectiva protección del derecho fundamental.

Fuentes de consulta

- Bibliografía

Astudillo, César, "La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México", en Carbonell, Miguel (Comp.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª, ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 297-380.

Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho procesal Constitucional, No.27, México, 2009.

Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

_____ "Omisión Legislativa", *Diccionario de Derechos Humanos*, Universidad de Alcalá, España, 2012.

García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. Ed., Madrid, Cívitas, 2001, pp. 63-94. Citado en Orozco Henríquez Jesús, "Sentencias constitucionales y justicia electoral", Ferrer MacGregor, Eduardo y

Molina Suarez César (Comps.), *El Juez constitucional del siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, México, 2009, pp.479-508.

Jiménez, Luis F., "Los derechos económicos en América latina. Otros enfoques", *Derechos económicos y desarrollo en América Latina*, Instituto Interamericano de

Derechos Humanos, 1990. Citado en Sentencia No. T-406/92 Corte Constitucional de Colombia.

Olano García, Hernán Alejandro, “Tipología de nuestras sentencias constitucionales”, *Vniversitas*, N°108, Diciembre, Colombia, 2004.

Pizzorusso, Alessandro, “El Tribunal Constitucional Italiano”, *Autores varios, Tribunales Constitucionales europeos y derechos humanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, citado en Sagüés, Néstor Pedro, “Las Sentencias Constitucionales exhortativas”, *Revista semestral del Centro de Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Año 4, N°2, Chile, 2006.

Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2009.

Sagüés, María Sofía, “Garantías de control de inconstitucionalidad por omisión”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Comp.), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, t. IV, México, 2009, pp.3087-3125.

Sagüés, Néstor Pedro, “Las Sentencias Constitucionales Exhortativas”, *Revista semestral del Centro de Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Año 4, N°2, Chile, 2006, pp. 186-202.

_____. *Elementos de Derecho Constitucional*, segunda edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997, p. 95. Citado en sentencia 006-2008-PI/TC Tribunal Constitucional de Perú.

Zagrebelzky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, Carbonell, Miguel (comp.) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Porrúa, México, p.79. Citado en Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, No.27, México, 2009.

- *Jurisprudencia:*

Jurisprudencia P./J. 10/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1528. ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.

Jurisprudencia P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

Jurisprudencia P./J. 12/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1532. PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

Jurisprudencia P./J. 14/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1250. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.

Jurisprudencia P./J. 13/2006, en donde determina: FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- *Sentencias*

Sentencia Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sentencia SUP-RAP-175/2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-JDC-896/2013 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia C-436 de 1994, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia 006-2008-PI/TC, Tribunal Constitucional de Perú.

- *Legislación*

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral