ISSN 0188-7998

9

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Hacia una nueva significación de los derechos humanos. La reforma al artículo 1° constitucional

Jesús Castillo Sandoval

El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal

Francisco Guerrero Aguirre

Sección Entrevista

Conversando con Dieter Nohlen

José Reynoso Núñez

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 9
Enero-junio de 2012

JE

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 9
Enero-junio de 2012

342.702
J888e
2012

Justicia electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .— Cuarta época, vol. 1, Núm. 9, 2012 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
v.

Enero-junio de 2012

ISSN 0188-7998

1. Derecho Electoral. 2. Derechos Humanos. 3. Principio de imparcialidad. 4. Juicio de inconformidad. 5. Control de constitucionalidad. 6. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). II. Título.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Cuarta Época, vol. 1, núm. 9
Enero-junio de 2012

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Telefono: 57 22 40 00 exts. 4057 y 4169

Edición y distribución: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Teléfono: 54 84 54 10 exts. 5616 y 5620

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, enero-junio 2012. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2010-052713451900-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15006. Domicilio de la publicación: Av. Carlota Armero 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, CP. 04480, México DF. Imprenta: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, C.P. 09830, México, D.F. Distribuidor: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Av. Carlota Armero 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, CP 04480. México DF.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México.

Directorio

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Director
Dr. Carlos Báez Silva, Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Coordinador editorial
Lic. Ricardo Barraza Gómez, Coordinador de Comunicación Social

Corrección de estilo
Sharon León García
Josefina Pérez Reyes

Diseño y formación
Lic. Claudia López Castro

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala
Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Rafael Estrada Michel
Desarrollo Integral de la Familia, México
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

Directorio Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Marco Antonio Zavala Arredondo
Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior

César Silva-Herzog Urrutia
Secretario Administrativo

Felipe de la Mata Pizaña
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Sergio Arturo Guerrero Olvera
Coordinador de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta

Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales

Francisco Javier Acuña Llamas
Coordinador de Información,
Documentación y Transparencia

Ricardo Barraza Gómez
Coordinador de Comunicación Social

Yairsinio David García Ortiz
Coordinador de Asuntos Jurídicos

Claudia Valle Aguilasocho
Coordinadora de Institucionalización de la Perspectiva de Género

Coordinación Técnica Administrativa

Carlos Báez Silva
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Rafael Elizondo Gasperín
Coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo

Álvaro Raúl Lozada Cortés
Coordinador Financiero

Rolando Wilfrido De Lassé Cañas
Coordinador de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Eduardo Ramón Cano Barberena
Coordinador de Protección Institucional

José Izcoatl Bautista Bello
Contralor Interno

Contenido

Presentación ***11-16***

Sección Doctrinal

Hacia una nueva significación de los derechos humanos. La reforma al artículo 1° constitucional

Toward a new significance of human rights. The reform of the constitutional article 1st

Jesús Castillo Sandoval ***19-44***

El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal

The principle of impartiality of public servant in the federal electoral process

Francisco Guerrero Aguirre ***45-72***

Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto

Judgment of unconformity. A warranty proposal for the defense of vote

Omar Delgado Chávez. ***73-116***

Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral

Constitutional control, conventional review and legality. Toward a new model of electoral justice

Enrique Figueroa Ávila ***117-153***

Hacia un nuevo modelo de control de la constitucionalidad en materia electoral. Retos, perspectivas y algunas propuestas

Toward a new model of control on election constitutional challenges, prospects and some proposals

Raúl Montoya Zamora ***155-190***

La residencia como limitante desproporcional del derecho a desempeñar cargos públicos distintos a los de elección popular

Residency as a disproportionate limit to the right to hold nominated public office positions

Fernando Ramírez Barrios 191-225

La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011)

The non application of unconstitutional laws by the Federal Electoral Court of Mexico (2007-2011)

Karolina Monika Gilas
María de Guadalupe Salmorán Villar 227-262

Sección Estados

Eficacia actual de la justicia electoral en las entidades federativas desde una perspectiva cuantitativa

Current effectiveness of electoral justice in the state courts since a quantitative perspective

Karla Verónica Félix Neira
Irene Maldonado Cavazos
Clemente Cristóbal Hernández 265-295

Los medios de impugnación en el sistema de derecho consuetudinario de Oaxaca

Means of challenging in Oaxaca's Consuetudinary Law System

Marco Antonio Perez de los Reyes
Enrique Inti García Sánchez 297-344

La argumentación jurídica maximalista. Su aplicación al análisis del Caso Iridia Salazar Blanco

The maximalist legal argumentation. Its application to analysis Iridia Salazar Blanco's case

Juan Manuel Romero Martínez 345-382

Sección Documental

La Ley Electoral de Yucatán de 1918

The Electoral Law of Yucatan State, 1918

David Cienfuegos Salgado 385-423

Sección Entrevista

Conversando con Dieter Nohlen
José Reynoso Núñez 427-465

Sección Bibliográfica

Jorge Fernández Ruiz. 2010.
Tratado de derecho electoral.
México: Porrúa.
José Alejandro Luna Ramos 469-472

Jorge Eugenio Ortiz Gallegos. 2011.
La mancha azul. Del pan al Neopan y al priopan.
México: Grijalbo.
Tania Modesta Martínez Cárdenas. 473-476

José Alejandro Luna Ramos. 2011.
Sistema de justicia electoral mexicano.
México: Porrúa/Universidad Panamericana.
Fernando de la Peza Berríos. 477-489

Aníbal Pérez-Liñán. 2009.
Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina.
Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Cecilia Aida Hernández Cruz 491-494

Presentación

La presente entrega de la revista *Justicia Electoral* aparece en un momento de gran trascendencia para la vida política y para la justicia electoral del país, pues ocurre en un contexto de elección en el que se renuevan los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Si las reflexiones vertidas en este espacio son siempre oportunas, en esta ocasión quedan todavía más a tono por esta particular circunstancia.

El texto con el que inicia este número es de la autoría del consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Jesús Castillo Sandoval, quien profundiza en las implicaciones que tuvo la reforma constitucional en materia de derechos humanos llevada a cabo en 2011, particularmente en lo que se refiere al artículo primero de la Carta Magna. El autor pone énfasis en la importancia de cómo se reforzó el artículo 133 constitucional sin haber sido modificado, con la inclusión de un párrafo en el primero constitucional sobre el estatus de los tratados internacionales celebrados por México en materia de derechos humanos, con lo que, usando sus palabras, desaparece la supremacía constitucional en el tema y se revitaliza el control difuso para los jueces del fuero común.

Por su parte, el consejero del Instituto Federal Electoral (IFE), Francisco Guerrero Aguirre, presenta un artículo sobre el principio de imparcialidad de los servidores públicos en el marco del Proceso Electoral Federal 2012. Para ello retoma algunos de los aspectos más importantes que heredó la reforma electoral iniciada en 2007 sobre acceso a medios de comunicación y la difusión de propaganda gubernamental, que analiza a la luz de algunas experiencias ocurridas durante el proceso electoral de 2009 y la forma en que el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa-

ción (TEPJF) las afrontaron. Un enfoque similar utiliza para abordar el tema de la imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos y sobre la participación de funcionarios en actividades proselitistas.

El siguiente texto, de la pluma de Omar Delgado Chávez, secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Guadalajara, aborda una figura del sistema federal de medios de impugnación electoral: el juicio de inconformidad (JIN). Delgado polemiza principalmente en la restricción que esta figura por su diseño jurídico impone a los candidatos en el sentido de que —parafraseándolo— no se les reconozca como parte principal en el proceso y sean relegados a un papel secundario para privilegiar el actuar del partido político que los postula. Adicionalmente, ofrece algunos antecedentes históricos sobre los medios con que los candidatos en México han contado en distintos momentos para controvertir una elección, sin pasar por alto el momento actual, con la reciente reforma constitucional sobre derechos humanos, la observancia de los instrumentos internacionales en la materia y las leyes electorales estatales que se encuentran vigentes.

Enrique Figueroa Ávila, secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF, es el autor del siguiente texto, que versa sobre los controles de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en materia electoral, a partir de las implicaciones que tuvo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el Caso Rosendo Radilla Pacheco, comenzando por las resoluciones del expediente Varios 912/2010 y su antecedente 489/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El punto medular radica en la determinación de la Corte de adoptar un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad, aplicable también a la materia jurídico-electoral.

El artículo que viene a continuación sigue la misma línea temática, puesto que se aboca al tema del control de la constitucionalidad en materia electoral. Su autor, el académico y funcionario electoral duranguense, Raúl Montoya Zamora, ofrece un marco teórico muy ilustrativo desde la perspectiva comparada, contrastando las características de los mode-

los americano (*judicial review,* o llamado también de control difuso) y europeo (kelseniano, o de control concentrado). También comparativamente, Montoya hace una descripción de los elementos del control de la constitucionalidad que existía en México hasta antes de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y de las características de lo que se espera sea el modelo de control posterior a este suceso, según sus propias propuestas y en función de los retos que él identifica.

Fernando Ramírez Barrios es el autor del siguiente artículo, en el que aborda el análisis de la residencia como limitante para el ejercicio del derecho a ocupar un cargo público, particularmente cuando no es de elección popular, como ocurre con la integración de los consejos distritales electorales o las vocalías de las juntas distritales y municipales. Esto lo hace a partir de un elemento empírico: la sentencia SUP-JRC-10/2010, emitida por la Sala Superior del TEPJF. El autor cuestiona la constitucionalidad de la residencia como limitante, comparando las disposiciones que las leyes estatales establecen en la materia y ofreciendo un esquema de análisis escalonado para resolver otras controversias en este sentido.

Los frutos de las actividades de investigación del TEPJF también se hacen presentes en esta entrega. Karolina Monika Gilas y Guadalupe Salmorán Villar, del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), presentan un texto que se refiere a la inaplicación de normas electorales por parte del Tribunal. Las autoras acusan la carencia de estudios en este tema y su intención de subsanar ese déficit. En consecuencia, identifican los casos en que el TEPJF ha dejado de aplicar alguna norma por considerarla contraria a la Constitución, desde la más reciente reforma electoral en 2007 y hasta 2011. Los 13 casos abordados se analizan detalladamente, concentrando los principales argumentos que llevaron a los magistrados a tomar tal determinación en cada caso.

El primero de los artículos que componen la sección Estados es una colaboración conjunta de los secretarios de la Sala Regional Monterrey, Irene Maldonado Cavazos y Clemente Cristóbal Hernández, con la secre-

taria general de acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, Karla Verónica Félix Neira. En él se presenta un estudio que busca medir la eficacia de los tribunales electorales estatales, derivado de los señalamientos sobre los recursos que se destinan a su sostenimiento, su credibilidad y eficacia, justamente. El método utilizado consiste en identificar en un periodo de tiempo el número de resoluciones emitidas por los tribunales estatales que hayan sido impugnadas ante alguna de las salas del TEPJF, con el fin de saber cuántas se mantuvieron firmes y cuántas se revocaron. Un texto que abonará a enriquecer la controversia sobre el tema, sin duda.

El siguiente texto se inscribe en el tema de los derechos indígenas, fue elaborado por dos integrantes del CCJE, Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez. Los autores se enfocan en el modelo de medios de impugnación que existe en el estado de Oaxaca, una entidad con notable presencia indígena en la que se reconocen usos y costumbres para integrar sus formas de organización social, política y de gobierno, así como sus sistemas normativos internos. En ese tenor, Pérez de los Reyes y García Sánchez presentan un estudio que coloca *vis a vis* los principales componentes del sistema ordinario de medios de impugnación y los del consuetudinario que predomina en el estado. Al final describen algunos de los casos más emblemáticos resueltos tanto por la Sala Regional Xalapa como por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) en materia de impugnaciones a través de medios consuetudinarios.

El texto que cierra esta sección es de la autoría de Juan Manuel Romero Martínez, académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien escribe sobre el tema de la argumentación maximalista, a partir de un caso concreto, la sentencia ST-JIN-7/2009 —coloquialmente conocido como Caso Iridia Salazar, puesto que involucraba a la ex medallista olímpica—. El autor enfatiza la necesidad de adoptar una visión holística al momento de construir una argumentación, lo mismo que para calcular los efectos de una sentencia, y advierte sobre los beneficios y

riesgos que implican los elementos morales que intervienen en este proceso, principalmente los que sostienen a los derechos fundamentales. Es de reconocer el elevado nivel de abstracción que Romero le imprime a su texto, que será de particular interés para quienes se dedican a la filosofía del derecho.

La sección Documental cuenta con una colaboración de David Cienfuegos Salgado, secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF, quien comparte un interesante análisis histórico sobre la Ley Electoral del Estado de Yucatán, promulgada por el gobernador Salvador Alvarado Rubio en 1918, a quien el autor brinda su reconocimiento por su visión revolucionaria, no bélica, sino jurídica. Como prueba de ello, Cienfuegos describe algunos de los atributos más trascendentales de la ley y reproduce el instrumento completo para mayor conocimiento del lector.

En el apartado Entrevista se publica una conversación sostenida con el reconocido politólogo Dieter Nohlen, toda una autoridad en la ciencia política. El académico de la Universidad de Heidelberg opina sobre el papel de las instituciones electorales en México y los desafíos que la realidad política actual les impone. También lo hace sobre el desempeño de los partidos políticos y su relación con la ciudadanía; sobre la participación de los medios de comunicación en los procesos políticos y los mecanismos para acceder a ellos; la incidencia de la opinión pública y de la comunidad académica en estos temas; las candidaturas ciudadanas; y las percepciones sobre democracia. Incluso, revela cómo descubrió su interés por la ciencia política y en particular por los fenómenos políticos en América Latina. A todas luces, es una entrevista muy enriquecedora.

El presente número cuenta con una nutrida sección Bibliográfica, puesto que se publican las reseñas de cuatro obras. Encabeza la lista el magistrado presidente del TEPJF, José Alejandro Luna Ramos, quien resume el libro *Tratado de derecho electoral*, del doctor Jorge Fernández Ruiz. Le sigue el extracto elaborado por la académica Tania Modesta Martínez Cárdenas de *La mancha azul. Del PAN al NeoPAN y al PRIOPAN*, cuyo autor es

Jorge Eugenio Ortiz Gallegos. La tercera y cuarta reseñas pertenecen a otros dos miembros del CCJE, se trata de Fernando de la Peza Berríos, de un libro del magistrado presidente Luna Ramos: *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*; y Cecilia Aida Hernández Cruz, de la obra *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, de la autoría de Aníbal Pérez-Liñán.

Con estos adelantos, el lector se dará cuenta de que el presente es un número que no sólo conserva la calidad académica que distingue a *Justicia Electoral* en el terreno jurídico-electoral, sino que su publicación es muy oportuna para brindar elementos que ayuden a interpretar la realidad política que será moldeada por las distintas elecciones acaecidas en México y en el continente americano en este 2012.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Hacia una nueva significación de los derechos humanos. La reforma al artículo 1° constitucional

Toward a new significance of human rights. The reform of the constitutional article 1st

Jesús Castillo Sandoval*

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011, se modificó la denominación del capítulo primero del título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reformando, entre otros artículos, el 1° constitucional. Esta reforma establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y de los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Los referidos derechos están garantizados por la propia Carta Magna mediante los diversos controles de legalidad, constitucionalidad y el cumplimiento de los pactos internacionales.

El objetivo de este estudio será conocer el efecto que producirá la reforma, que introduce los derechos humanos de las personas en diversos

* Consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México. presidencia@ieem.org.mx.

ámbitos del Estado mexicano, en el supuesto de que a partir del cambio se iniciará una nueva relación entre los gobernados y el Estado, a la que deberán ajustarse los Poderes de la Unión.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, reforma constitucional, tratados internacionales, garantías constitucionales, suspensión de derechos humanos.

ABSTRACT

By decree published in the Official Journal of the Federation with date 10 June 2011, it changed the name of the first chapter of the first title, reforming among other items the 1st Constitutional. This reform stipulates that in the United Mexican States all persons are entitled to human rights recognized in the Constitution and those that are contained in the international treaties to which the Mexican State is part. The mentioned rights are guaranteed by the Constitution itself through the various controls of legality, constitutionality and the compliance of the international covenants.

The purpose of this research will be to know what effect will produce this reform which introduces the human rights of the people in various areas of the Mexican State, under the assumption that from this reform will begin a new relationship between governed and the State to which must comply with powers of the Union.

KEYWORDS: human rights, constitutional reform, international treaties, constitutional guarantees, suspension of human rights.

Introducción al reconocimiento de los derechos humanos

Por el decreto publicado en el DOF el 10 de junio de 2011, "Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo primero del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", fueron reformados los artículos 1°, 3° párrafo segundo; 11 párrafo primero; 15; 18 segundo párrafo; 29 párrafo primero; 33 primero; 89 fracción décima; 97 párrafo segundo, 102 segundo y tercer párrafos del apartado B; 105 inciso g de la fracción segunda; se adicionan al artículo 1° dos párrafos, el segundo y el tercero, y se recorren los actuales en orden; al artículo 11 se le adiciona el párrafo segundo; al artículo 29, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; al artículo 33, el párrafo segundo, recorriéndose el actual en su orden; al artículo 102 del apartado B se adiciona el párrafo quinto, recorriéndose en el orden el octavo y el decimoprimero.

En el artículo 1° constitucional se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y de los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, sin que se distinga el lugar en el que se encuentren, en los que podemos incluir el de votar y ser votado, entre otros.

Al interpretar el texto constitucional, se encuentran tres tipos de derechos:

a) Constitucionales.
b) Humanos.
c) Humanos reconocidos en los tratados internacionales y de los que el Estado mexicano es parte.[1]

Los referidos derechos están garantizados por la propia Constitución mediante los controles de legalidad, constitucionalidad y el cumplimiento

[1] Los derechos constitucionales son diferentes a los humanos, un ejemplo de esto puede ser el debido proceso en materia civil o mercantil.

de los pactos internacionales, por medio de procedimientos constitucionales como el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio de revisión constitucional en materia electoral, quejas ante las comisiones de derechos humanos, acción de inconstitucionalidad y los medios de control constitucional.

Con base en lo anterior, se resume que el objetivo de este análisis será conocer el efecto que producirá la reforma al artículo 1° constitucional, que introduce los derechos humanos de las personas en diversos ámbitos del Estado mexicano, en el supuesto de que a partir de las mencionadas reformas se iniciará una nueva relación entre los gobernados y el gobierno, a la que deberán ajustarse los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito de sus competencias.

Reforma constitucional y los derechos humanos

Los derechos humanos son universales, indivisibles e inherentes a todo ser humano sin importar su condición social, raza, nivel cultural, religión, preferencia o ideología. Son una dimensión humana que poseen los ciudadanos, los grupos sociales y los pueblos para vivir y desarrollarse plenamente. Todo ser humano, por el hecho de serlo, es dueño de estos derechos fundamentales, y ni la sociedad ni el Estado pueden arrebatárselos, puesto que son atributos inherentes a él.

El hombre goza de libertades y criterios propios para la elección y decisión de las acciones, palabras, ideas, actos y virtudes propias de la raza humana. Es natural del hombre el derecho al respeto, la justicia, la dignidad, la igualdad y a la tolerancia, y estas condiciones propias de la humanidad conforman los derechos humanos.

La condición de persona no puede ser concedida por una ley, por un acuerdo de voluntades o por un acto individual o gubernamental, pues se adquiere por el solo hecho de pertenecer a la especie humana; no es una concesión. Esta condición es inherente desde el primer momento de la existencia y se mantiene hasta el final de la vida. Se entiende que en situacio-

nes extremas[2] algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos, pero nunca suprimidos. Cada persona tiene la misma dignidad y nadie puede ser privado del disfrute de sus derechos.

Los derechos humanos no son transferibles ni enajenables. Nadie puede atentarlos, lesionarlos o destruirlos. En México, se han reconocido en normas nacionales e internacionales mediante convenios que al ser ratificados por los estados parte son jurídicamente obligatorios. Estas normas jurídicas constitucionalmente son derechos sustantivos supremos necesarios para fortalecerlas en el cumplimiento de exigencias sociales. Lo anterior significa que los gobernados y los gobernantes deben regirse por el respeto estricto, y las leyes secundarias no pueden ser contrarias a esto.

Los derechos humanos están relacionados entre sí y no hay lugar a ninguna separación o a pensar que unos son más importantes que otros. La negación de algún derecho en particular significa poner en peligro la dignidad de la persona. En este contexto, hay que tener presente que las relaciones entre los hombres y su convivencia, en el marco de los derechos humanos, tendrán que descansar en tres condiciones fundamentales:

1) Tolerancia.
2) Justicia.
3) No violencia.

Los derechos humanos son una serie de fundamentos que dimanan de tratados internacionales y materialmente constituyen compromisos del Estado mexicano, éste, a su vez, debe entenderse como la suma de poderes interrelacionados, incluyendo aquellas autoridades que tengan funciones autónomas, como en la especie lo son los institutos electorales de las entidades federativas y el Instituto Federal Electoral (IFE); aclarando que no

[2] En caso de guerra, intervención militar o, en el caso de México, el enfrentamiento de militares contra integrantes de organizaciones criminales trasnacionales. Revisar artículo 28 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

se trata de nuevos derechos, sino que los derechos humanos son incluso anteriores a la propia Constitución, como el derecho a la vida y a la libertad. De igual forma, la comunidad internacional paulatinamente ha ido ampliando la tipología de derechos humanos, como se precisa en el apartado relativo a los reconocidos en diversos tratados. Respecto a la igualdad, a diferencia de otras épocas, en la actualidad el propósito es evitar que haya distinciones entre las personas con base en condiciones particulares, como son raza, preferencia sexual, situación económica o ideas políticas.

La CPEUM no establece con precisión cuáles son los derechos humanos que se encuentran protegidos, puesto que el Constituyente se refirió de forma abstracta a éstos; sin embargo, podemos retomar el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2009, en el que se consideró que son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que son inherentes a la dignidad de la persona, dentro de ellos se deben considerar la vida, la libertad, el derecho de nacionalidad, la petición política, la manifestación de ideas, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la participación política, el honor, la privacidad; de igual manera lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el criterio visible en el registro 165813 con el rubro: DIGNIDAD HUMANA EL ORDEN JURÍDICO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

De donde se desprende que los derechos humanos provienen de dos fuentes:

1. De la Constitución.
2. De los pactos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Y hay un tercer elemento: los procedimientos constitucionales para asegurar su respeto.

El párrafo segundo del artículo 1° se refiere a la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, ordenando que ésta se haga conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de la materia, ofreciendo a las personas la protección más amplia en todo momento.

La anterior disposición permite diferenciar dos tipos de interpretación:

1. Con base en la propia Constitución (interpretación conforme).
2. La que dimana del texto de los tratados internacionales.

En ambos casos, la interpretación se debe efectuar ofreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Este tipo de interpretación comúnmente se conoce como expansiva.[3]

En el tercer párrafo, el Constituyente permanente determinó:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley (CPEUM, artículo 1, 2011).

En el artículo 1° constitucional se contiene la institución de la interpretación conforme[4] (Castillo 2005, 304), que consiste en que todas las normas relacionadas con los derechos humanos deberán ser interpretadas

---

[3] Principio *pro personae*.

[4] La interpretación conforme enfatiza la función de máxima permanencia del ordenamiento jurídico. Se trata de impedir la anulación de determinadas reglas del sistema, al interpretarlas en un sentido determinado para hacerlas conforme al texto constitucional.

conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales, es decir, en forma diferente de la interpretación legal que se basa en los métodos gramatical, sistemático y funcional, lo que implica que todas las autoridades tienen la obligación de tomar como paradigma, en primer término, los derechos humanos constitucionales y, en segundo lugar, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, en forma semejante. Lo anterior, considerando que la intención del Constituyente es que todas las personas sean titulares de los derechos humanos.

Al interpretarlos se deben seguir las reglas que se usan para explicar las disposiciones constitucionales respecto de las legales: amplia o extensiva en oposición a restringida; sistemática desde el punto de vista constitucional en oposición al sistema legal, y funcional en cuanto a que se debe tomar la intención del Constituyente privilegiando la protección de derechos humanos en oposición a la intensión de los legisladores o congresistas que se contienen en las leyes ordinarias.

El 4 de octubre de 2011 la SCJN presentó un acuerdo[5] en el que se inicia la décima época, es decir, habrá en el futuro un cambio paradigmático en la forma de interpretar las leyes y las disposiciones constitucionales, ya que se pondrá especial interés en privilegiar los derechos humanos, como lo manda la Constitución.

En contraste, el Estado mexicano, al celebrar los tratados internacionales, se obliga en términos del principio de *pacta suntservanda,*[6] lo cual significa que ningún Estado después de haber celebrado un tratado internacional puede incumplirlo argumentando que su legislación interna se lo prohíbe, consecuentemente, desde el punto de vista extraterritorial del Estado mexicano, las convenciones contenidas en los tratados inter-

---

5 Acuerdo General número 9/2011, del 29 de agosto de 2011, del Pleno de la SCJN.

6 Es uno de los fundamentos del derecho internacional, contenido en la Convención de Viena (1988) sobre el derecho de los tratados, que en el artículo 26 dispone: “Pacta suntservanda.- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

nacionales están por encima de las normas constitucionales. Por lo que respecta a nuestro régimen, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido que dentro de la jerarquía de leyes en primer lugar se encuentran las normas constitucionales y después los tratados internacionales.

De acuerdo con las nuevas reformas, las normas constitucionales y los pactos que el Estado mexicano ha celebrado internacionalmente tienen el mismo rango, lo que obliga a la SCJN a modificar su criterio.

En el tercer párrafo, parte final del artículo 1° constitucional, se impone la obligación a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, sin que en este aspecto pueda admitirse ampliación de atribuciones que deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos en los términos que establezca la ley reglamentaria que para tal fin apruebe el Poder Legislativo. Mientras no exista ley reglamentaria, el fundamento constitucional mencionado permanecerá en calidad de paradigma y le corresponderá a la legislatura del Congreso de la Unión, antes del 10 de junio de 2012, aprobar las leyes que reglamenten:

a) El párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución en materia de medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos.
b) Ley reglamentaria del artículo 11, párrafo segundo de la Constitución en materia de asilo, refugio y protección complementaria.
c) Ley reglamentaria del artículo 29 de la Constitución en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.
d) Ley reglamentaria del artículo 33 de la Constitución en materia de expulsión de extranjeros.
e) Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.
f) Ley reglamentaria del artículo 102 apartado B último párrafo de la Constitución, en materia de investigación de violaciones graves a los derechos humanos (Zamora 2011).

La CPEUM establece que el modelo democrático mexicano no sólo es una estructura jurídica o un régimen político, sino que tendrá que ser un sistema de vida fundamentado en la constante mejora económica, social y cultural del pueblo; en este contexto, el ciudadano al que me refiero es un ciudadano que, como condición de vida digna, debe desempeñar un papel que coadyuve en la conformación del proyecto de vida democrático durante el siglo que iniciamos. Así, la democracia y el desarrollo pleno, justo y equitativo del país son la esperanza que debe cristalizarse en todos los espacios donde se desempeñen los ciudadanos. La libertad, la justicia social y el respeto a la dignidad humana tienen que ser los pilares de la vida cotidiana.

Por lo tanto, al ciudadano en su calidad humana deben salvaguardársele las garantías fundamentales para su desarrollo pleno. El Estado tiene la obligación constitucional de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, en su caso, reglamentar el mencionado precepto constitucional.

Luego de legislar acerca de la prohibición de toda discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objetivo anular o menoscabar los derechos de las personas, el Constituyente señaló que no se admite discriminación de nadie debido a las preferencias sexuales, incluso, sobre esta cuestión, la SCJN ha sustentado dos criterios que resultan importantes en este aspecto, y son los contenidos en las resoluciones 6/2008[7] y 2/2010.[8]

En el tercer párrafo se previene que todas las autoridades en al ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios que líneas

---

[7] Amparo directo civil 6/2008. El 19 de octubre de 2009, el Tribunal aprobó las tesis, LXIV/2009, LXV/2009, LXVI/2009, LXVII/2009, LXIX/2009, LXX/2009, LXXII/2009 y LXXIII/2009.

[8] Acción de Inconstitucionalidad 2/ 2010.

adelante se mencionan, por lo que la Constitución le impone la obligación a todo tipo de autoridad, ya sea administrativa, judicial, jurisdiccional o de cualquier naturaleza que dentro de las competencias que la Constitución y las leyes les asignan deba de promover los derechos humanos, respetarlos, protegerlos y garantizar su eficacia.

Los principios de los derechos humanos son el de universalidad, aplicable en todo tiempo y lugar; el de interdependencia, que significa que todos los derechos humanos se encuentran relacionados unos con otros, de tal suerte que están en un mismo nivel de eficacia, es decir, no se admite la ponderación en el respeto y protección de los derechos humanos; el principio de indivisibilidad, consistente en que entre éstos no hay jerarquía, puesto que cualquier autoridad debe respetarlos en un mismo rango legal, que es el constitucional, y el principio de progresividad, que significa que los derechos humanos no podrán dejar de serlo ante ninguna circunstancia.

Por último, no se puede pasar por alto que en el artículo 1° constitucional, párrafo segundo, se instituyó el principio de interpretación *pro personae*, que es un término común en el derecho internacional relacionado con los derechos humanos y que supone que cuando existan diversas interpretaciones de una norma se deberá elegir la interpretación que más favorezca al ser humano; esto es, materialmente se puede presentar una colisión entre lo dispuesto por la Constitución y un tratado internacional o una ley federal, en estos casos el intérprete deberá elegir la explicación que más favorezca a la protección de los derechos humanos.

Precisiones conceptuales

Por lo que respecta al término “personas”, debe entenderse que se refiere a todos aquellos seres humanos que se encuentren dentro del territorio nacional, independientemente de su nacionalidad, raza, religión o condición social, quedando claro que los derechos humanos sólo aplican a las personas consideradas como individuos de la especie humana.

Derechos humanos reconocidos en algunos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte

Existen diversos derechos humanos que se reconocen en los tratados internacionales, a continuación menciono algunos de éstos:[9]

Niñez

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

Libertad

- Convención Relativa a la Esclavitud.
- Convención sobre Asilo.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Discriminación

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

9 Debo aclarar que estos derechos humanos tienen como fuente de información la derivada del disco titulado *Tratados Vigentes celebrados por México (1836-2009)*, suscrito por el Senado de la República, LXI Legislatura, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Mujer

- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer.
- Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.

Violencia

- Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Trabajo

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Igualdad

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Garantías constitucionales

Con base en las reformas constitucionales a las que se refiere este trabajo, las garantías constitucionales deben entenderse como los instrumentos o procedimientos de naturaleza constitucional que pueden utilizar las personas para obtener por parte de cualquier autoridad el respeto a sus derechos humanos, como son el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio de revisión en materia electoral y los procedimientos ante las comisiones de derechos humanos locales y federales.

Consecuentemente, la concepción tradicional de garantías individuales deberá sustituirse por la de derechos constitucionales, que abarcaría todos aquellos que, sin ser derechos humanos, lo son de las personas físicas y colectivas reconocidos por la Constitución —como el derecho al debido proceso legal en material civil o mercantil— y garantizados por un rango constitucional dentro de un sistema legal al que fundamentan, sin llegar a ser derechos humanos, por no ser universales y propios de la condición humana.

Suspensión de los derechos humanos

La suspensión de los derechos humanos o, en su caso, de los derechos constitucionales, deberá reglamentarse por el legislador ordinario federal, puesto que el artículo 29 constitucional establece que en caso de suspensión de los derechos constitucionales, el Ejecutivo federal, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República (PGR), con la aprobación del Congreso de la Unión o, cuando éste no estuviere reunido, de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, con la condición de hacerlo por un tiempo limitado y por medio de prevenciones generales, que son la reglamentación de la suspensión. Ahora bien, de acuerdo con el texto del artículo 1° constitucional, el legislador deberá emitir una ley que armonice el respeto de los derechos humanos y los casos de suspensión.[10]

El impacto de la reforma en la propia Constitución

El artículo 133 establece que:

> Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (CPEUM, artículo 133, 2011).

[10] Véase el artículo 28 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Sobre esta consideración, a lo largo de la historia de nuestro derecho constitucional se establecieron diversas interpretaciones, que podemos resumir de la siguiente forma: en la jerarquía de las normas, la Constitución estaba por encima de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado.

Adicionalmente, la SCJN sostuvo que para los efectos de derecho interno los tratados tenían el mismo rango que las leyes federales y estaban ubicados debajo de la Constitución.

Con las reformas al artículo 1° de la Constitución, necesariamente habrá mutación de la interpretación del artículo 133, sin que el constituyente lo haya modificado en su texto, puesto que las disposiciones constitucionales relacionadas con derechos humanos y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales tienen el mismo rango, por lo que al menos en esta materia ha desaparecido la supremacía constitucional.

Sobre esta cuestión, es importante precisar que los derechos humanos, al ser reconocidos por la comunidad internacional en diversos tratados, en el ámbito externo serán considerados como superiores a las normas constitucionales y, en el ámbito interno, tendrán un plano de igualdad.

Los derechos humanos, conforme a las reformas al artículo 1° constitucional, están por encima del Estado mexicano y de las disposiciones legales que los legisladores federales o locales pudieran emitir, al ser aquéllos inherentes a la naturaleza de las personas.

Tras la interpretación del artículo 1° constitucional, visto en relación con el artículo 133, se infiere que aun cuando el texto equipara a los tratados internacionales, los preceptos constitucionales y las leyes federales con la categoría de ley suprema, —situación que no operaba de facto hasta antes de la reforma constitucional que se analiza —, éstos se encuentran ubicados en un plano de igualdad sin que exista supremacía entre ambos.

Lo anterior es así —y no debe olvidarse que el Estado mexicano ha sido condenado en seis ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones han impactado el orden jurídico interno—, por

tanto, materialmente podría sostenerse incluso que las disposiciones contenidas en los tratados internacionales están en un plano superior que las disposiciones constitucionales, porque existe una corte internacional que obliga al Estado mexicano a cumplir sus determinaciones, de tal suerte que la interpretación que se le ha dado al artículo 133 constitucional debe considerarse obsoleta, y resulta necesario dotarle de un nuevo sentido, como prueba de lo anterior, menciono las siguientes tesis:

- Registro 172667 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en la que se interpretan como leyes supremas de la Unión las normas constitucionales, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, es decir, estas tres clases en un plano de igualdad.
- Registro 192867 QUE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
- Registro 164509 TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

Durante mucho tiempo, la SCJN se reservó el derecho para decidir qué leyes o actos violaban la Constitución, competencia que es comúnmente conocida como control concentrado de la constitucionalidad. Ahora, con las reformas al artículo 1° constitucional, cambia el modelo y todas las autoridades administrativas tienen la obligación de interpretar las normas conforme a lo que conocemos como interpretación extensiva a la tutela de los derechos humanos; esto es, deben de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Los jueces del orden común tienen ahora la facultad de desaplicar normas, es decir, sin hacer declaración de que alguna disposición es incons-

titucional, deberán ignorarlas, y aplicar aquellas que sean conformes a la propia Constitución y a los tratados internacionales.

Ahora cobra vida el control difuso que antaño se negó a los jueces del fuero común, como en la tesis 193435 CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN; es decir, los jueces de legalidad podrán inaplicar las normas que consideren contrarias a la Constitución en casos concretos respecto de la posible violación de derechos humanos. Sin duda, esta facultad modifica el paradigma interpretativo no sólo de las leyes, sino de las disposiciones constitucionales.

Los jueces federales tendrán la competencia de continuar con su atribución de control constitucional, con la obligación de expandir las interpretaciones más amplias que favorezcan a los derechos humanos.

Consideraciones finales

En el contexto del derecho internacional, cualquier régimen que se considere democrático será debido a que sus instituciones de gobierno y organismos autónomos salvaguardan el reconocimiento y ejercicio de las libertades fundamentales, realiza elecciones libres y periódicas, cumple con el imperativo de legitimidad electoral de la representación electoral, el respeto al principio de mayorías y minorías, la existencia de condiciones legales e institucionales que permitan a los ciudadanos disponer de fuentes de información y, sobre todo, el respeto a los derechos humanos. Para fundamentar lo anterior, los modelos de democratización de Robert Dahl (1993, 13-16), Norberto Bobbio (1984, 22-4), Adam Przeworski (1995, 54-62), Phillippe Schmitter (1986, 93-103) o Larry Diamond (1996, 89-101), por citar algunos, ofrecen una serie de condiciones mínimas que todo régimen político reconocido como democrático debería instaurar o procesar.

Con base en la literatura que sobre el cambio político se ha producido en América Latina, bien podría sostenerse que una transición política a la democracia ha ocurrido cuando la naturaleza y funcionamiento del orden

político y de sus componentes tienden a ser predominantemente democráticos o, simplemente, cuando los actores políticos han dejado de gestionar y hablar de los temas asociados al cambio de régimen.

En la fase de consolidación democrática de un régimen, el paso decisivo para garantizar la viabilidad de las instituciones democráticas incipientes radica en el apoyo incondicional a las instituciones responsables de salvaguardar el ejercicio de elecciones libres, el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos, así como en la promoción de los valores, ideas, percepciones, pautas y creencias, asociados con la cultura política democrática.

El cambio de régimen no implica mecánicamente la modificación ni mucho menos propicia el funcionamiento eficaz de las instituciones que caracterizan a la forma de gobierno constitucionalmente establecida. Pero, paradójicamente, exige una buena dosis de eficacia del diseño institucional preexistente, para que la democracia naciente ofrezca los resultados que esperan los ciudadanos y, con ello, se forje la legitimidad indispensable para garantizar su persistencia. En nuestro país, el cambio político sintetiza la suma de transformaciones sustantivas del régimen y nos encontramos en un proceso donde las instituciones de la democracia requieren fortalecerse y lograr una completa autonomía.

A lo largo de este ensayo se ha analizado la reforma al artículo 1° constitucional, cuyo cambio gramatical impacta directamente el respeto a los derechos de los mexicanos. Así, de referirse a que "todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución" (CPEUM, artículo 1, 2011) pasa a definir que "todas las personas, gozarán de los derechos humanos reconocidos en las Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte", asistimos a un cambio fundamental que en el contexto internacional nos coloca como una nación más que cumple formalmente con el indicador de preservación y respeto a los derechos humanos.

No obstante, quedarían como asignaturas pendientes que:

- El Poder Ejecutivo federal instrumente reglas generales para respetar los derechos humanos.
- El Poder Judicial anteponga en la aplicación de las leyes el respeto a los derechos humanos, con independencia de su origen.
- El Poder Legislativo tiene la obligación de expedir leyes que no atenten contra los derechos humanos y, obligadamente, revisar la legislación, con el fin de hacerla congruente con los tratados internacionales, lo que implica la revisión de estos últimos.

Fuentes consultadas

Acción de Inconstitucionalidad 2/ 2010. Actor: Procurador General de la República. Demandado: Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Matrimonio entre personas del mismo sexo y adopción de niños por familias homoparentales. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 5 de octubre de 2011).

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.

Bidart Campos, Germán. 1991. *Teoría general de los derechos humanos*. Buenos Aires: Astrea y Depalma.

Bidart Campos, Germán. 2005. *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar.

Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Burgoa Orihuela, Ignacio. 1996. *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa.

——. 1997. *Derecho constitucional mexicano*. 11ª ed. México: Porrúa.

Cansino, César. 2000. *La transición mexicana, 1997-2000*. México: CEPCOM.

Carbonell, Miguel. 2003. *Neoconstitucionalismo*. España: Trotta.

Cárdenas García, Jaime. 2000. *Transición política y reforma constitucional en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM.

Carpizo, Jorge. 2007. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Carrillo Flores, Antonio. 1981. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. México: Porrúa.

Castillo, Santiago. 2005. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Castro, Juventino V. 2000. *Garantías y amparo*. México: Porrúa.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. 1988. Ciudad de Viena, Austria.

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. 1969. Organización de Estados Americanos. Suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Covarrubias, José de Jesús. 2000. *Derecho constitucional electoral*. México: Porrúa.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dahl, Robert A. 1968. *Análisis sociológico de la política*. Madrid: Fontanella.

——. 1986. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

——. 1993. *La Poliarquía*. México: Red Editorial Iberoamericana-México/Editorial Tecnos.

Diamond, Larry y Marc Plattner. 1996. *El resurgimiento de la democracia*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales-Embajada de los Estados Unidos.

Diario Oficial de la Federación. 2011. Acuerdo General 9/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 12 de septiembre.

——. 2011. Comisión Permanente del Honorable Congreso de La Unión. Se aprueba el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.

Ferrajoli, Luigi. 1997. *Derecho y razón*. España: Trotta.

Fix Zamudio, Héctor. 2005. *Derecho constitucional mexicano comparado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM/Porrúa.

García Máynez, Eduardo. 1980. *Introducción al estudio del derecho*. 31ª ed. México: Porrúa.

Garrido, Luis Javier. 2001. *El partido de la revolución institucionalizada: La formación del nuevo Estado (1928-1945).* México: Siglo XXI Editores.

Guastini, Ricardo. 2002. *Estudios de Derecho Constitucional*. México: Distribuciones Fontamara.

Haberle. Peter. 2001. *El Estado Constitucional*. México: UNAM.

Helsen, Hans. 1992. *Esencia y valor de la democracia*. México: Colofón.

Labastida Martín del Campo, Julio. 2001. *Globalización e identidad en México y América Latina*. México: Siglo XXI/UNAM.

Lijphart, A. 1987. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

Lucas Verdú, Pablo. 1998. *Curso de Derecho Político*. 2ª edición. Vol. II. Madrid: Tecnos.

Medina Peña, Luis. 2001. *Hacia un nuevo Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México.* México: Cal y Arena.

Morlino, Leonardo. 1985. *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Morodo, Raúl. 2006. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: UNAM.

Peschard, Jaqueline. 1993. "El fin del sistema del partido hegemónico". *Revista Mexicana de Sociología* 2 (abril-junio) IIS-UNAM.

Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Rabasa, Emilio. 2004. *La evolución constitucional de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Salazar, Luis, comp. 1999. *1997. Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y arena.

Schmitter, Phillippe y Guillermo O'Donnell. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Vol. IV. Buenos Aires: Paidós.

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores. 2008. *Tratados vigentes celebrados por México 1836-2009.* 2da edición. CD-ROM.

Tamayo, Rolando. 1998. *Introducción al Estudio de la Constitución Editorial*. México: Fontamara.

Tena Ramírez, Felipe. 2000. *Derecho constitucional mexicano*. 33ª ed. México: Porrúa.

Tesis P. LXXVII/99. QUE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X.* Noviembre de 1999, 46.

—— P./J. 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X.* Agosto de 1999, 5.

—— P. VIII/2007. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV.* Abril de 2007, 6.

—— P. LXIV/2009. REASIGNACIÓN SEXUAL. LA SENTENCIA QUE NIEGA LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA ACTA DE NACIMIENTO EN LA QUE SE RECTIFIQUEN LOS DATOS RELATIVOS AL NOMBRE Y SEXO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, ES INCONSTITUCIONAL (Legislación civil del distrito federal, vigente antes de la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de oc-

tubre de 2008). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 18.

— P.LXV/2009. DIGNIDAD HUMANA EL ORDEN JURÍDICO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 8.

— P. LXVI/2009. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*. Diciembre de 2009, 7.

— P. LXVII/2009. DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 7.

— P. LXIX/2009. REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 17.

— P. LXX/2009. DERECHO A LA SALUD. TRATÁNDOSE DE LA REASIGNACIÓN DEL SEXO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL, ES NECESARIA LA EXPEDICIÓN DE NUEVOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, A FIN DE LOGRAR EL ESTADO DE BIENESTAR GENERAL PLENO QUE AQUEL DERECHO IMPLICA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 6.

— P. LXXI/2009. REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENITUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 20.

— P. LXXII/2009. REASIGNACIÓN SEXUAL. LA NOTA MARGINAL EN EL ACTA DE NACIMIENTO DE LA SENTENCIA QUE OTORGÓ LA

DEMANDA DE RECTIFICACIÓN DEL NOMBRE Y SEXO, CON LA CONSIGUIENTE PUBLICIDAD DE DATOS, VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL INTERESADO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 18.

—— P. LXXIII/2009. REASIGNACIÓN SEXUAL. LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA ACTA DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO, NO SE TRADUCE EN LA INEXISTENCIA DE LOS HECHOS O ACTOS ACONTECIDOS BAJO LA IDENTIDAD ANTERIOR NI EN LA EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL INTERESADO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX.* Diciembre de 2009, 17.

—— XI.1o.A.T.45 K. TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI.* Mayo de 2010, 2079.

Vega, Pedro de. 1985. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos.

Zamora Jiménez, Arturo. 2011. “Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y el nuevo orden jurídico en México”. *Revista Quorum Legislativo* 105, (abril-junio): 153-8.

El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal

The principle of impartiality of public servant in the federal electoral process

Francisco Guerrero Aguirre*

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2011
Fecha de aceptación: 26 de enero de 2012

Resumen

El marco normativo respectivo tanto como constitucional como electoral, así como los principales criterios de interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), permite que las conductas, relacionadas con este principio de imparcialidad, se agrupen en dos grandes tipos de conductas susceptibles de ser sancionadas:

a) Aquellas que impliquen de alguna forma el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el uso de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general, recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos, para influir en la contienda;

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral. francisco.guerrero@te.org.mx.

b) Aquellas que no implican el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

PALABRAS CLAVE: imparcialidad, recursos públicos, equidad, libertad de expresión.

ABSTRACT

The respective regulatory framework either constitutional or electoral, as well as the main criteria for interpretation of the Federal Electoral Court of Mexico, allowing behaviors related to this principle are grouped into two main groups:

a) Those related to the regulation of behavior in any way involving use of public resources, in cash or in kind, use of services, programs, goods and civil works, generally human, material or financial that by its employment, position or commission have available to public servants, and
b) Those that regulate conduct that does not necessarily involve the use of state resources, but they relate to the quality of public servants who hold at the time of the events that occur, that is, restricting their freedom of expression and association in order to prevent their actions from promote or injure a political party or candidate, or in some way, linked to the electoral process.

KEYWORDS: impartiality, public resources, fairness, freedom of expression.

Introducción

Uno de los principios constitucionales que rodean la actividad electoral es precisamente el de la imparcialidad, entendida como una forma de conducta de los servidores públicos en general, que implica abstenerse de influir en todo momento, pero especialmente durante los procesos comiciales, en la contienda electoral, a favor o en contra de algún partido político o coalición, o de algún precandidato o candidato.

En México, los poderes públicos de todos los órdenes deben observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral, éste es un principio constitucional que se refiere, para mí, a los siguientes aspectos:

- El ejercicio de los recursos públicos de los programas sociales, sin fines partidistas y de forma totalmente imparcial.
- Abstenerse de acudir a reuniones partidistas o de apoyo a candidatos, por lo menos durante la jornada laboral.
- Suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas.
- Tener en todo momento en el ejercicio del encargo, una conducta imparcial respecto de la contienda electoral, es decir, abstenerse de realizar pronunciamientos a favor o en contra de algún precandidato, candidato y partido político.

En este trabajo se pretende analizar, con base en los criterios que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las conductas que se ha considerado que afectan el principio de imparcialidad al que se hace referencia, relacionadas con la propaganda y con los límites a las libertades de los servidores públicos respecto de las contiendas electorales.

Antecedentes

El 13 de noviembre de 2007 se publicó la reforma constitucional que le da viabilidad al sistema político después del punto de quiebre al que llegó el día 3 de julio de 2006. Se establecieron los candados necesarios que pretenden que no se presenten las conductas que, de alguna manera, marcaron la sucesión presidencial.

La exposición de motivos de la referida reforma al artículo 41 constitucional lo pone de manifiesto:

> Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, *es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral* (Rodríguez 2007).‡

Se ha dicho que en otros países, como en Estados Unidos, es válido que el presidente en turno realice campaña a favor del candidato de su partido de origen, de forma abierta y hasta con recursos públicos; en México, debe quedar claro: la norma constitucional lo prohíbe. Los gobernantes en turno, de cualquier orden, no pueden utilizar recursos públicos para favorecer a determinado candidato o partido político, ni intervenir en los procesos electorales. El marco normativo respectivo, tanto constitucional como electoral, así como los principales criterios de interpretación de la Sala Superior del TEPJF, permiten que estas conductas se reúnan en dos grandes grupos:

---

‡ Énfasis añadido.

a) Las relacionadas con la regulación de conductas que impliquen de alguna forma el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general, el de recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos; los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tengan derecho o que sean contratados con recursos públicos o cualquier conducta análoga a lo expuesto.

b) Aquellas que regulan conductas que no necesariamente impliquen el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, tales como: la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o actos públicos que tengan como finalidad promover o influir de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral; y las que prohíben expresamente su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Dentro de las del primer grupo identificamos la llamada propaganda gubernamental y la prohibición de difundirla durante el periodo de campañas:

Artículo 41 constitucional, apartado c:

> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comi-

> cial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Es interesante analizar la estructura legislativa con la que se construye la regulación secundaria en materia federal, ya que en principio es sabido que la regulación de los procedimientos en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos le corresponde a la ley específica de esta materia, y la aplicación de sanciones, en su caso, le corresponde al Poder Legislativo o Ejecutivo; sin embargo, ante la valoración de que estas conductas lesionan el buen curso de las campañas políticas, se le otorga al Instituto Federal Electoral (IFE) la competencia para investigarlas y sancionarlas. De acuerdo con la interpretación del TEPJF, al resolver el recurso de revisión SUP-RAP-12/2010, tiene esta competencia, tanto durante las campañas federales como en los procesos electorales locales, cuando la difusión de la propaganda gubernamental sea en radio o televisión.

El artículo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece, en el inciso 2, la obligación de la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprenden las campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial, y en el inciso 4 del mismo artículo señala que el “Instituto” dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en este código.

Problemática legislativa

El Cofipe considera que constituye una infracción de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; de los órganos de gobierno municipales; de los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los órganos autónomos, y de cualquier otro ente público: "b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral" (Cofipe, artículo 345, b).

Un primer problema que se presentó al tratar de imponer alguna sanción, es que en el Cofipe no está regulado en el artículo 354 qué sanciones se les pueden imponer a los servidores públicos o autoridades que cometan esta infracción. En los casos en que así se acredite, se remite únicamente el expediente a los órganos de fiscalización del Poder Legislativo que corresponda o a las contralorías respectivas, en atención a lo que señala el 355, que regula el incumplimiento de un mandato de la autoridad electoral; sin embargo, estas instancias realmente poco pueden hacer, ya que no está determinado si la falta se puede considerar como grave a la Constitución o no, como para iniciar un juicio político o un procedimiento administrativo sancionador. No ha sido explorado hasta ahora, en ningún caso, el inicio de un juicio político por estas violaciones.

Caso especial es el de la denuncia en contra del presidente de la República, si bien señaló el Tribunal Electoral al resolver el recurso SUP-RAP-74/2010, que se le puede citar al procedimiento sancionador electoral, es decir a la audiencia, no se puede —incluso en caso de determinar su responsabilidad— turnar el expediente a alguna autoridad, ya que ninguna es competente para sancionarlo. La norma es imperfecta, se dijo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010.

En la práctica, hasta ahora ha funcionado el dictado de medidas cautelares por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, para ordenar la suspen-

sión inmediata de la difusión de dicha propaganda prohibida en emisoras de radio y televisión, aunque la inmediatez se convierte en cuatro o cinco días efectivos, debido al proceso de notificación respectivo.

Criterios de aplicación

Los criterios de la Sala Superior son ilustrativos para entender el alcance de la prohibición.

¿Qué es propaganda gubernamental?

La propaganda gubernamental, según se ha deliberado por parte de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia del recurso de revisión SUP-RAP-117/2010, debiera ser una forma de comunicación social cuyos fines,[1] son informativos, educativos o de orientación social.

> De este modo, la "propaganda" *gubernamental no busca dirigir o condicionar el comportamiento de los gobernados, a través de estímulos o repeticiones,* como sucede en la propaganda tradicional (comercial), pues, conforme con los principios democrático y representativo, establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *la opinión de los gobernados sobre el desempeño de los órganos públicos debe basarse en la evaluación racional de las acciones de gobierno, no en el posible convencimiento de los ciudadanos sobre la bondad, conveniencia o pertinencia de dichas acciones a través de mensajes publicitarios,* que pueden apelar a la emoción, a la reiteración constante de una idea o a los gustos del público a quienes se dirigen.
> *Se trata pues de un proceso de información, no de persuasión sobre la bondad o eficiencia de tales servicios y programas,*[‡]

---

[1] Sup-Rap 117/2010, resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 24 de diciembre de 2010.

[‡] Énfasis añadido.

Ante estos conceptos es fácil afirmar que la propaganda gubernamental que se difunde, en términos generales, no se apega a estos criterios y está precisamente intentando persuadir a la audiencia del buen rumbo de los gobiernos que la divulgan. La propaganda que generalmente se da a conocer es aquella que presume logros y obras en beneficio de la sociedad, para obtener, en su caso, la aprobación ciudadana de la gestión del gobierno en turno. Precisamente por ello es que está prohibida en tiempos de campañas.

¿Qué sí se puede difundir durante las campañas?

De acuerdo con el propio artículo 41 constitucional es dable difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre y cuando se refieran exclusivamente a información de autoridades electorales, servicios educativos, servicios de salud y protección civil en casos de emergencia.

Información de las autoridades electorales

El artículo 50, párrafo 1 del Cofipe establece textualmente lo siguiente:

> Artículo 50
>
> 1. El Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

Servicios educativos

El artículo 3o de la Ley General de Educación, establece textualmente lo siguiente:

> Artículo 3o.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la

> primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

En ese sentido, se puede afirmar que la propaganda gubernamental que tenga como propósito brindar la información o la orientación necesaria para que la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, se encuentra amparada por el supuesto de excepción y puede ser difundida aun en el periodo de prohibición constitucional. No se puede difundir el logro de construcción de escuelas, o mejor equipamiento en las mismas, si lo hubiera.

Servicios de salud

El artículo 23 de la Ley General de Salud, señala a la letra lo siguiente:

> Artículo 23.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

El precepto legal que se transcribe es explícito en señalar que los servicios de salud comprenden “aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud” de los individuos y de la sociedad, como sería el caso, por ejemplo, de la orientación a la población sobre qué hacer ante una epidemia de piojos en las primarias del DF.

No se puede difundir la construcción de nuevos hospitales y clínicas en la propaganda, ya que esto se refiere a logros de un gobierno pero no a los servicios que se prestan en dichas clínicas u hospitales.

Protección civil en caso de emergencias

El artículo 3o, fracción IV, de la Ley General de Protección Civil, define a la protección civil de la forma siguiente:

> Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:
> IV.- Protección Civil: Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre.

La propaganda gubernamental que busque el auxilio a la población es válida en cualquier tiempo. No se puede considerar que la lucha contra el narcotráfico es una labor de protección civil y por ello está prohibida la propaganda de Seguridad Pública y seguridad nacional que refiera logros o detenciones importantes.

Proceso electoral federal 2009. Propaganda difundida durante las campañas

Cadenas nacionales

Una modalidad de propaganda que se analizó durante las campañas federales en el proceso de 2009, fue precisamente la utilización de las cadenas nacionales por parte del titular del Ejecutivo federal, y en este sentido se señaló:

En el caso de la cadena nacional en que apareció el presidente, durante las campañas, consideró el Tribunal

> Que aun cuando en el mensaje del presidente de la República transmitido en cadena nacional el día 15 de junio del presente año, se refiere el tema de seguridad; lo cierto es que no se utilizan alusiones, por ejemplo, respecto a qué deben hacer los ciudadanos ante situaciones relacionadas con los actos que impliquen poner en riesgo su

> seguridad, tampoco se alude a lo que deben hacer en caso de emergencia, y por el contrario, el mensaje bajo análisis únicamente estuvo relacionado con acciones implementadas por el Gobierno Federal relacionadas con el combate al crimen organizado (narcotráfico) en donde se difunden logros.

Por lo tanto se consideró como propaganda gubernamental, prohibida (SUP-RAP 119/2010).

¿Qué acciones de propaganda realizadas en 2009 están prohibidas?

La Sala Superior del TEPJF consideró, al resolver el recurso de apelación 119/2010,[2] que la conferencia de prensa que el presidente de la República dio el día 30 de junio de 2010 en red nacional, para "informar" de las nuevas disposiciones fiscales, fue ilegal, ya que la información además estuvo vinculada con supuestos logros del gobierno y beneficios para la ciudadanía. Se señaló en la citada conferencia:

> Nuestro objetivo es contar con una regulación que ponga al ciudadano en el centro de las decisiones, que le reduzca los costos, que elimine las distorsiones generadas por la regulación y que verdaderamente contribuya el Gobierno a elevar la productividad desde este aspecto. También buscamos simplificar la normatividad y los trámites e incrementar la certidumbre, la calidad, la transparencia de los servicios que ofrece el Gobierno Federal (Presidencia de la República 2010).

---

[2] Resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 25 de agosto de 2010.

Dijo el Tribunal:

> No se pretendió informar a la ciudadanía los verdaderos objetivos de la modificación fiscal efectuada, sino que pretendieron posicionar el esquema de políticas públicas del Gobierno de la República ante la ciudadanía para conseguir una mayor aceptación, so pretexto de la publicación de un decreto de simplificación de trámites fiscales, en el Diario Oficial de la Federación.

Además, se consideró que el objetivo fue también buscar que los medios de comunicación repitieran la información de forma reiterada en sus noticieros y así adquirir características de propaganda.

De esta forma, con base en precedentes de resoluciones del TEPJF, se puede establecer que se han fijado nuevos criterios dentro de la prohibición, que generan que se considere propaganda gubernamental prohibida la que se difunda en los medios de comunicación, aun en forma diversa a los promocionales o *spots*, como es el caso de las conferencias de prensa en red nacional, entrevistas y declaraciones. En casos de entrevistas y declaraciones, para considerarse prohibidas tienen que observar los siguientes parámetros:

Sistematicidad. Dicha restricción ha sido establecida por la Sala Superior del TEPJF en el criterio sustentado en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP- 48/2010.[3]

En dicha sentencia se determinó que constituye promoción gubernamental violatoria de la normatividad electoral aquella que se genera como consecuencia de la difusión sistemática de información que originalmente tenía carácter noticioso o periodístico.

---

[3] Resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 9 de junio de 2010.

> Lo anterior es así, toda vez que al sistematizarse la difusión de la información periodística, de forma reiterada y prolongada, ésta pierde su naturaleza noticiosa y de actualidad frente a la ciudadanía y adquiere matices que lo asemejan mucho más a un promocional, al generar un posicionamiento ya sea de la información que fue objeto de la entrevista, o bien, del funcionario o servidor público que la emitió.

Congruencia. Del texto de las sentencias dictadas en los recursos de apelación 119/2010, 123/2010 y 125/2010 se establece que los mecanismos de comunicación social en virtud de los cuales los funcionarios públicos pueden tener comunicación con la ciudadanía, tales como las ruedas de prensa, cadenas nacionales, discursos, entrevistas etcétera, deben ser usados sopesando la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de dirigir un mensaje, de modo tal que no pueda interpretarse que tiene intención de beneficiar a un determinado candidato o partido político.

Esto es, el funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable o trascendental.

Imparcialidad en el uso de recursos públicos prevista en el artículo 134 constitucional

Otro supuesto normativo que se encuentra dentro del primer grupo es el relacionado con la imparcialidad en el uso o ejercicio de recursos públicos.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece la obligación por parte de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, conviene reproducir el contenido del artículo en mención, mismo que a la letra establece:

Artículo 134

[…]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

[…]

Como se observa, nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere la CPEUM, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales que dispongan o ejerzan recursos públicos se mantengan al margen del proceso electoral, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

De forma congruente con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, el numeral 347, párrafo 1, inciso c, del Cofipe, dispone lo siguiente:

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

Por su parte, el Consejo General del IFE emitió el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso C) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011", el cual establece algunas conductas que se estima infringen el principio de imparcialidad, por cuanto hace al uso de recursos públicos, humanos, materiales y financieros a cargo de servidores públicos:

> PRIMERA.- En relación con lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su vinculación con el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, y por tanto que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por si o por interpósita persona, *a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral,* mismas que se describen a continuación:

I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares:

II. Entregar o prometer recursos públicos en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción anterior.

III. Amenazar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas públicos, o no realizar obras públicas u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.

IV. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.

V. Recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general.

VI. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que

contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:

a) La promoción personalizada de funcionarios públicos;
b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o
c) La promoción de la abstención.

VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, como los descritos en la fracción anterior.

VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.

IX. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención.

X. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.

XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para pro-

mover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención.

XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.

XIII. Cualquier conducta análoga que a través de la utilización de recursos públicos vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos, a juicio de la autoridad electoral.

SEGUNDA.- Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

I. Asisten *durante sus respectivas jornadas laborales* a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.

II. Usan recursos públicos para promover la difusión de propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores.

III. Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral, inclusive.

IV. Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención.

TERCERA.- Respecto de los eventos oficiales de gobierno, los precandidatos y candidatos deberán abstenerse de asistir a los mismos, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, inclusive.

CUARTA.- Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que involucren la difusión en radio o televisión de cualquier clase de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores.

QUINTA.- En caso que se determine la responsabilidad del sujeto infractor, la autoridad electoral actuará conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con independencia que, en su caso, se dé vista a las autoridades competentes para determinar cualquier tipo de responsabilidad penal o administrativa (Acuerdo CG193/2011).[‡]

El acuerdo es congruente con el criterio establecido respecto a la competencia del IFE para conocer de la violación al artículo 134 constitucional, si la conducta denunciada incide en el proceso electoral federal.

---

‡ Énfasis añadido.

Grupo B

Aquellas que regulan conductas que no necesariamente implican el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, tales como: las que regulan la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral y las que limitan su libertad de expresión; las primeras, que están consideradas en el mencionado Acuerdo, en la norma Segunda:

V. Asisten durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.

VI. Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral, inclusive (Acuerdo CG193/2011).

Límite a la libertad de expresión, por atentar contra la libertad del sufragio

Estas normas son las que prohíben a los servidores públicos su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vinculen a los procesos electorales.

Sobre este criterio de límite a la libertad de expresión de determinados servidores públicos, tenemos los siguientes precedentes y tesis.

La Sala Superior del TEPJF consideró que quienes detentan cargos de gobierno, dada su posición privilegiada ante la sociedad, no pueden emitir comentarios ni posicionamientos respecto a quienes contienden en la justa comicial, aun cuando tales expresiones se formulen al amparo de las libertades conferidas en la ley fundamental. Es decir, existe una limitante constitucional a la libertad de expresión, concretamente de los titulares de los poderes ejecutivos, federal, estatal y municipal, en cuanto a emitir opiniones favorables para algún candidato o partido político, o bien contrarias a un candidato o partido político, en cualquier momento en el ejercicio de su cargo, por considerar precisamente que dada su influencia en el electorado por el cargo que ostentan, estas declaraciones constituyen una influencia indebida en los electores.

La libertad del sufragio que considera el segundo párrafo del artículo 41 constitucional, tutela los valores fundamentales de *elecciones libres y auténticas,* como elementos indispensables de toda elección democrática. En este sentido la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-RAP 199/2008, señaló:

> La libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades públicas constitucionales, se traduce en que *el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna*. En particular, la fuerza organizada, el poder del capital, *el poder público,* la fuerza pública o los poderes coercitivos de los aparatos estatales, no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del poder del sufragio.‡

La influencia que, por ejemplo, ejerce el titular del Ejecutivo —estatal o federal—, por el cargo que ostenta, puede provocar presión moral hacia los electores al realizar expresiones contrarias a una fuerza política para desalentar el sufragio a favor de esa fuerza política o motivarlo a favor de otra.

‡ Énfasis añadido.

El *Diccionario de la Lengua Española* define *influir* como "Dicho de una persona o de una cosa: Ejercer predominio, o fuerza moral", e *influencia* como:

1. f. Acción y efecto de influir.
2. f. Poder, valimiento, autoridad de alguien para con otra u otras personas o para intervenir en un negocio.
3. f. *Persona con poder o autoridad con cuya intervención se puede obtener una ventaja, favor o beneficio.*‡

Es decir, existe una influencia de la persona sobre los electores sólo por el cargo que ostenta, y al ejercerla de forma contraria a un partido político, desde luego afecta la libertad del sufragio y le genera a dicho partido un perjuicio, por ello se ha interpretado que existe un límite a la libertad de expresión de los gobernantes, en cuanto a que con diversas expresiones pueden influir a favor o en contra de alguna fuerza política o candidato.

Estos diversos criterios jurisdiccionales han sido elevados a la categoría de tesis relevante 27/2004 por la Sala Superior del TEPJF:

> *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO.*
>
> ... Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuenten los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe

‡ Énfasis añadido.

> estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redunda en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos.‡

Y más adelante afirma la resolución:

> Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene *como ciudadano,* toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.‡

Concluyendo entonces que:

> el gobernador del Estado, *en tanto servidor público,* tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral.‡

‡ Énfasis añadido.

Es decir, los titulares de los poderes ejecutivos tienen restricciones a su libertad de expresión y una de ellas se refiere precisamente a no realizar expresiones públicas, en el ejercicio de su encargo, a favor o en contra de un partido político, precandidato o candidato, esta situación de intervención del Ejecutivo federal en las elecciones fue analizada también por la Sala Superior, al emitir el dictamen de la elección de 2006 y se señaló de forma expresa lo siguiente:

> Algunas expresiones del Presidente Vicente Fox, contienen una mezcla de elementos, que oscilan entre el ejercicio de la libertad de expresión acotada de los funcionarios públicos respecto a los actos y hechos de los procesos electorales, y la intromisión en dichos procesos, a través de mensajes indirectos o implícitos, que pueden tener efectos, en alguna medida, de carácter proselitista a favor de la opción política contendiente, deja visibles algunos elementos, para que con un grado de cultura cívica, de experiencia en la vida y de seguimiento de la información ordinaria de los acontecimientos que ocurren constantemente en el país, pueda descifrarse o interpretarse el mensaje que se quiere transmitir.
>
> Entre las frases estuvieron según el Tribunal las siguientes:
> —No se debe cambiar de caballo a la mitad del río.
> —Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer, "no hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo cuentos chinos", "hay que cambiar de jinete mas no de caballo".
>
> Entonces, aún siendo disfrazadas de metáforas las declaraciones de Vicente Fox, la autoridad jurisdiccional las consideró como reprochables y que pueden resultar determinantes para el resultado del proceso electoral, lo que en su momento pudiera afectar la valides de la elección (Dictamen 2006).

Conclusión

La imparcialidad es un principio constitucional obligatorio para los servidores públicos, está previsto en diversos preceptos constitucionales como lo son el 41, segundo párrafo y apartado c, y en el artículo 134, asimismo en el 347 del Cofipe y, durante los procesos electorales federales, en el Acuerdo CG193/2011 por el que se emiten normas sobre imparcialidad.

Considero que la sociedad no quiere volver a presenciar un escenario conflictivo como el de 2006, que además afecta la legitimidad de los vencedores y es nocivo para lograr acuerdos de gobierno y consensos respecto a los temas que requieren atención en el país.

La imparcialidad y, en consecuencia, la equidad en la contienda son principios fundamentales que deben ser cuidados y respetados por todos los actores involucrados, ya que ambos le dan viabilidad y continuidad al sistema democrático; los servidores públicos por el ejercicio del encargo y por la propia investidura del mismo, tienen un compromiso especial con el sistema democrático y por ello asumen responsabilidades jurídicas específicas y limitaciones a sus derechos individuales, como se ha expuesto en este texto. Los ciudadanos esperamos que la reforma constitucional pasada, que se inspiró precisamente en los valores democráticos de la equidad y la imparcialidad, sea respetada y se cumplan los propósitos finales que se buscaron, que no son otros que el fortalecimiento de la vida democrática y la legitimidad de los gobiernos emanados del sistema.

Fuentes consultadas

Acuerdo CG193/2011. Consejo General del IFE. ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso C) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011" Del 27 de Junio de 2011. Disponible en www.ife.org.mx.

Aragón, Manuel. 2007. *Derecho del sufragio: principio y función*. México: Fondo de Cultura Económica.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: IFE.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2011. México: 2011: IFE.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1984. Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984. DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO. COMISIÓN DICTAMINADORA: MAGISTRADOS ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO Y MAURO MIGUEL REYES ZAPATA. 2006. Dictámenes. 5/09/2006. Disponible en www.te.org.mx.

——. 1984. Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984.

——. 2006. Ley General de Protección Civil. 24/04/06.

IFE. Instituto Federal Electoral. 2001. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE.

Presidencia de la República. 2010. Sala de Prensa. www.presidencia.gob.mx SALA DE PRENSA, *conferencias de prensa* (DIA 30/06/2010). Tema: Estímulos fiscales.

Proceso Electoral 2009 y aplicación de la reforma electoral. IFE. 2010.

Rodríguez Hernández, Edmundo. 2007. *La reforma constitucional electoral*. México: IIJ-UNAM.

SUP-RAP 12/2010, de la Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP 74/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP 117/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

SUP-RAP 119/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 25 de Agosto de 2010.

SUP-RAP 48/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 9 de junio de 2010.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. http://portal.te.gob.mx/

Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto

Judgment of unconformity.[1]
A warranty proposal for the defense of vote

Omar Delgado Chávez*

Fecha de recepción: 28 de octubre de 2011
Fecha de aceptación: 26 de enero de 2011

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo general presentar un panorama del medio de impugnación denominado juicio de inconformidad para entender la involución de la tutela del derecho a ser votado en su vertiente de acceder al cargo público mediante una elección. Como se verá, la propuesta de ampliar la legitimación para incoar la defensa del voto a los candidatos es acorde con el propio sistema histórico de participación en las elecciones, según la visión respectiva del juicio de inconformidad y las bases constitucionales e internacionales de derechos humanos.

---

1 Aunque ésta sería la traducción literal, existen otras traducciones como *judgment of disagreement o judgment of dissent* (juicio de desacuerdo), cuya versión en español dista mucho de la nominación del medio de impugnación como tal.
Dicha dificultad tiene su origen desde el nombre mismo. José de Jesús Covarrubias Dueñas (2008a, 111, 152-3) considera como una denominación más precisa, o congruente, el de juicio de nulidad electoral, en vez de juicio de inconformidad, debido a que es precisamente a través de este medio de defensa cuando las causales de nulidad de votación recibida en la mesa directiva de casilla, la causal genérica de nulidad o la de elección, son hechas valer, sin que pueda invocarse en algún otro medio de impugnación. Por su parte, Flavio Galván Rivera (2006, 557), refiere que si bien no es propiamente inconformidad o disconformidad, sí es un auténtico juicio federal de nulidad electoral.

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). omar.delgado@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: juicio de inconformidad, legitimación, interés jurídico y candidatos.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present a general overview about the mean of challenging before us, to understand the involution concerning the protection of the right to be voted in its aspect of access to elected office. As it will be seen, the proposal to extend legitimation of the candidates' vote defense is according to the historical system of participation in elections, if we follow the perspective of judgment of unconformity and the constitutional and International human rights fundaments.

KEYWORDS*: juicio de inconformidad*, legitimacy, legal interest and candidates.

Introducción

El juicio de inconformidad es un medio de control constitucional en el que, por regla general, los partidos políticos, y por excepción los candidatos, están legitimados para impugnar actos y resoluciones de las autoridades electorales que se aparten de la Constitución y de la ley, específicamente, en la etapa de cómputos y resultados de las elecciones y en la declaración de validez, tal como se desprende de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), cuyo artículo 54 contempla quiénes están legitimados para promoverlo.

Sin embargo, a raíz de las recientes reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que cambiaron la denominación del capítulo I por "De los Derechos Humanos y sus Garantías", se estableció en el artículo primero la maximización de la tutela, no sólo de las garantías individuales, sino de los derechos humanos emanados de la Constitución y de los tratados internacionales de los que México forme parte.

En este artículo se aborda el punto de vista constitucional, legal, histórico y doctrinal, en el sentido de que la limitación para acudir en la defensa del voto por parte de los propios candidatos mediante el juicio de inconformidad es ajena al sistema jurídico electoral mexicano.

Como es sabido, la preponderancia de los entes políticos en la vida de México ha llegado a cambiar de denominación nuestro sistema de vida democrática, para ser conocido de facto como "partidocracia",[2] pues en ocasiones son los partidos y no la voluntad de sus afiliados, o la popular, los que predominan.

---

[2] La partidocracia, señala Pasquino, es la preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, económicos y sociales; es un esfuerzo constante de los partidos por penetrar nuevos y cada vez más amplios ámbitos que culmina en un control completo sobre toda la sociedad. Los partidos burocratizados se convierten en un instrumento de conservación y no de transformación de la sociedad, que pretenden canalizar todo por el cauce de la política institucional de los partidos, de no dejar espacios a la sociedad civil, a las verdaderas necesidades de las masas; que lleva al poder a un grupo de políticos que se autorrecluta y se automantiene, que vive de la política y no para la política (Martínez y Salcedo 1999).

En efecto, depender del apoyo o del visto bueno de los entes políticos para defender la votación recibida en la urna, o impugnar la derrota por considerar que existieron condiciones que indebidamente llevaron al triunfo a otro candidato, constituyen una limitante al derecho de ser votado, pues los candidatos son los que tienen un interés mayor en éstos, al poder sufrir un perjuicio por los resultados electorales. Después de todo, son los receptores finales de los sufragios emitidos por los ciudadanos al expresar su voluntad soberana.

En ese sentido, a efecto de conciliar las reformas constitucionales recientemente aprobadas con el devenir histórico legislativo de la nación, primero debe vislumbrarse un escenario cada vez más complejo en la impugnación electoral, cuyo control queda en manos de los partidos políticos, que en ocasiones no viven de cerca la lucha democrática por la difusión de los proyectos de los candidatos, ni las dificultades para acercar las propuestas a todos los ciudadanos; y, acto seguido, debe encontrarse una solución a esa situación que se encuentra en nuestro propio sistema jurídico, máxime que en algunas legislaciones locales se prevé la propuesta que se sustentará para resolver la problemática planteada.

Conceptos fundamentales

Preliminarmente, se puede decir que el juicio de inconformidad es uno de los medios de defensa legal —de impugnación— que puede hacer valer un partido político o candidato (en ciertas y específicas circunstancias) en contra de determinados actos realizados por las autoridades administrativas electorales federales, ocurridas en un proceso de elección a un cargo de elección popular.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por impugnación la acción y efecto de impugnar, que a su vez significa combatir, contradecir, refutar. En el ámbito jurídico es interponer un recurso contra una resolución judicial (RAE 2003).

Humberto Briseño Sierra afirma: "la peculiaridad que singulariza a la instancia impugnativa, es la pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos" (Gámiz y García 2005, 125). Esto es, una impugnación se dirige a controvertir, a rebelarse, a no estar de acuerdo con una determinación jurídica y sus efectos.

Ahora bien, dichos medios son instrumentos que la ley establece para controvertir actos o resoluciones de una autoridad o de la contraparte de un juicio (Palomar 1998, 852), aunque esto último —la participación de una de las partes— no acontece en la materia electoral, pues su finalidad no es dirigirse directamente en contra de un actuar de particulares —una relación de iguales, por decirlo de alguna forma—, sino contra determinaciones o actos de quien organiza, dirige y efectúa el cómputo de votos en un proceso electoral.[3]

Según expone José de Jesús Covarrubias Dueñas, los medios de impugnación en materia electoral son los recursos y juicios mediante los cuales los actores o promoventes combaten o luchan contra actos de autoridad que benefician a terceros interesados o comparecientes, por considerar que los actos o resoluciones se han dictado contra la constitucionalidad, la legalidad, los principios del derecho electoral y, por tanto, afectan algún valor democrático, el interés de la sociedad y el orden público (Covarrubias 2008a, 147-8).

En ese sentido, este medio impugnativo consiste en un instrumento jurídico-procesal para controvertir una decisión emanada de un órgano administrativo que contraviene el marco constitucional y legal que debe observar, con la finalidad de ajustarlo a dichos principios.

---

[3] Sobre el tema, Rodrigo Moreno Trujillo menciona que el proceso electoral es una función primaria desarrollada por el organismo electoral para la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que se deben guardar y hacer guardar los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (Moreno 2011, 190-1).

Por lo anterior, nos encontramos ante un medio de control constitucional (por estar reconocido en la Carta Magna), dirigido a encauzar los actos de las autoridades que se aparten de ella.

José Humberto Zárate Pérez indica que el juicio de inconformidad

> es el medio de impugnación que los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos registrados, están en posibilidad jurídica de interponer, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, cuya procedencia se dirige a impugnar ante la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las determinaciones de las autoridades electorales federales, y en concreto de los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral, que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados (Zárate citado en Elías 1999, 175).

Si bien el autor no menciona la naturaleza completa de este instrumento procesal, al final reconoce contra qué se dirige: controvertir los resultados de las elecciones federales por error aritmético, nulidad de casillas o de elección, así como cuestiones de inelegibilidad de candidatos, y tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los resultados de las elecciones de presidente, senadores y diputados federales.

Es decir, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, dando definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales y garantizando la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.[4]

---

[4] "Las características de generalidad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral deriva, no de la que está investida toda la ley jurídica en sentido material, (…) sino que tiende a implementar un conjunto ordenado de medios de impugnación a través de los

Dado lo anterior, se propone definir el juicio de inconformidad como aquel medio de impugnación incoado por un partido político o candidato, en los casos especificados por la ley, para controvertir los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal encargada de organizar los procesos electivos, por ser contraventores de la Constitución de la República y de la legislación de la materia, a fin de que dicho acto sea revocado o modificado (al ser la intención del actor) por el Órgano Jurisdiccional especializado en materia electoral.

Pero lo anterior tiene un punto de cuestión: los candidatos. La palabra candidato proviene del latín *candidatus*, que se refiere a quien usaba la toga blanca *candidus*, que portaban en la antigua República de Roma quienes buscaban un puesto público, para *simbolizar la pureza de su vida y de sus intenciones (*Martínez y Salcedo 1999). En estos tiempos, se puede decir, es la persona nominada para contender por un puesto de elección popular que satisface los requisitos de elegibilidad. Es el ejercicio del derecho que tiene una persona para ser elegida a cargos que se cubren por votación (derecho a ser votado o voto pasivo).

Todos sabemos quiénes son y, por lo menos en tiempos de procesos electorales, los hemos conocido o visto por ser ellos quienes acuden ante la ciudadanía a presentar las propuestas de su partido, las personales (subordinadas a las primeras) y su imagen.

Así, en una simple "lógica común" podría pensarse en su derecho a defenderse ante infracciones cometidas en su perjuicio o de competencia inequitativa el día de la elección. Mas ello es equívoco, por lo menos en el ámbito federal.

En el juicio de inconformidad, procesalmente hablando, existen "partes", sujetos que ejercitan o deducen una acción de la ley o bien oponen una defensa. Se encuentran ante una prestación o contraprestación exigi-

cuales se puede controlar con base en la técnica jurídica y de manera integral, la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales del país, sean éstas de índole federal o bien de carácter local…" (Corona y Miranda 2010, 164).

da ante un juez, o dentro de una relación jurídica contenciosa. Burgoa Orihuela refiere que "parte" implica a toda persona física o moral a quien la ley le da la facultad de deducir una acción, oponer una defensa, en general interponer cualquier recurso o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación que la ley establece (Burgoa citado en Huber 2005, 110).

Sobre los candidatos, en materia electoral federal, son partes en los medios de impugnación:

a) El actor, que será quien, estando legitimado, lo presente por sí mismo o, en su caso, mediante representante, en los términos de este ordenamiento (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, LGSMIME).
b) La autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.
c) El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Si bien los candidatos, en el caso de los juicios de inconformidad, podrían ser considerados partes de acuerdo con la terminología, nuevamente hay una exclusión, según el párrafo 3, del artículo 12 de la LGSMIME, que establece que éstos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró, de conformidad con las reglas contenidas en el precepto antes indicado.[5] De ahí que a quienes parecen ser los más interesados

[5] a) A través de la presentación de escritos en los que manifiesten lo que a su derecho convenga, sin que en ningún caso se puedan tomar en cuenta los conceptos que amplíen o modifiquen la controversia planteada en el medio de impugnación o en el escrito que como tercero interesado haya presentado su partido; b) los escritos deberán presentarse dentro de los plazos establecidos para la interposición de los medios de impugnación o, en su caso, para la presentación de los escritos de los terceros interesados; c) deberán ir acompañados del documento con el

en la defensa de sus derechos electivos no se les reconozca como parte principal en el proceso y sean relegados a un papel secundario para privilegiar el actuar del partido político que los postuló.

Ahora bien, a esta situación habrá que agregar la posibilidad de poder incoar los medios procesales electorales de defensa. Es lo que podríamos denominar legitimación, que se basa en un derecho que tiene la persona dentro de su esfera jurídica y por el cual está facultada para ejercitar una acción o fungir en un juicio como demandada (Huber 2005, 110).

Así, el candidato recibe un apartado especial en el tratamiento como "parte" pero le es vedado, en términos de eficacia y practicidad, la legitimación[6] para acudir a juicio y resultar beneficiado, en su caso, con la acción de derecho en defensa de ellos, al momento de controvertir los resultados electorales.

En efecto, respecto a este medio de impugnación, la llamada legitimación en la causa[7] la tendría el partido político (por regla general y amplio) y el candidato (por excepción y restringido), por tener un interés jurídico directo en la subsistencia o revocación del triunfo electoral, aunque por disposición legal sólo tienen esta legitimación los partidos políticos, en tanto que la legitimación en el proceso[8] sólo compete a quienes designen co-

---

que se acredite su personería; d) podrán ofrecer y aportar pruebas sólo en los casos en que así proceda y dentro de los plazos establecidos en esta ley, siempre y cuando estén relacionadas con los hechos y agravios invocados en el medio de impugnación interpuesto o en el escrito presentado por su partido político; y, e) los escritos deberán estar firmados autógrafamente.

6 La legitimación jurídica debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con algún supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta. En otras palabras, la legitimación es una autorización conferida por la ley, en virtud de que el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar una actividad o conducta (Gómez 2004, 222).

7 Conocida también como *ad caussam*, se identifica con la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece en su favor, que hace valer mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido (Enciclopedia Jurídica Latinoamericana 2006, 51). Es, pues, la parte material (aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, puede influir en el ámbito jurídico de una forma particular y determinada —capacidad para ser parte, interés, litis, sentencia—) (Gómez 2004, 217).

8 La legitimación *ad processum* es la capacidad de actuar en juicio tanto por quien tiene el derecho sustantivo invocado como por su legítimo representante o por quien puede hacerlo como

mo representantes los entes partidistas. Esto aplica cuando se aduzcan causas de nulidad o de error aritmético, pero no cuando el motivo de controversia verse sobre la inelegibilidad de candidatos, en donde éstos se encontrarán legitimados en la causa y en el proceso, pero impedidos para designar representantes.

Según el artículo 54 de la LGSMIME, el juicio de inconformidad sólo podrá ser promovido por los partidos políticos y los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

En este asunto, los titulares que ostentan el monopolio de la acción del juicio de inconformidad son los partidos políticos por medio de sus representantes acreditados ante los órganos, ya sea distritales o locales, o bien aquellos que ostentan la representación mediante cualquier otro instrumento, ya sea por ministerio estatutario o poder, y, en el caso de impugnar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección, por el representante del partido político o coalición registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

El actuar del instituto político es el que predomina en este medio de impugnación, pues posee la calidad de parte por excelencia y es el único legitimado para promoverlo, sea como ente individual o como coalición, con la salvedad de inelegibilidad, situación que considero injustificada.

Sobre esto, a grandes rasgos, Jean Paul Huber Olea y Contró señala que al ser los partidos los poseedores del monopolio del derecho a la postulación de candidatos y ser entidades de interés público que tienen como fin

sustituto procesal (Porrúa/IIJ 2006, 51). La legitimación en el proceso la tienen aquellos sujetos facultados o autorizados para actuar por sí o en representación de otros; es la capacidad de ejercicio, o procesal (Gómez 2004, 222). Es la parte formal (entendida en el proceso, es independiente de los sujetos del derecho u obligación controvertidos —capacidad procesal, voluntad, acción, proceso—) (Gómez 2004, 217).

y por mandato constitucional la integración de la representación nacional, es que ellos son los principales interesados en velar por la observancia del principio de juridicidad en el proceso electoral (Huber 2005, 199).

Empero, esa concepción no justifica la historia evolutiva del juicio de inconformidad ni satisface a plenitud, a la luz de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales, la imposibilidad de los candidatos al acceso a la justicia para defender el voto, pues un monopolio para proponer candidatos no debe traducirse en la dominación absoluta de la defensa constitucional y de legalidad del derecho a ser votado.[9]

Es una limitación legal que, a pesar de ello, en la naturaleza jurídica de la legitimación no tiene justificación suficiente por ser los candidatos una parte esencial del proceso electoral, resultando inmerecido quedar circunscritos a meros coadyuvantes de los partidos, claro está, si es que promueven el juicio de inconformidad.

Esto soslaya la capacidad para actuar dentro de la legislación electoral en la capacidad de ejercicio, la cual es la aptitud para realizar actos jurídicos por sí mismo en un juicio, ya sea como parte o como representante de los partidos políticos (Huber 2005, 97).

Luego, desde un aspecto conceptual, los candidatos sí pueden actuar en el juicio constitucional que nos atañe directamente porque son parte, pudiendo tener legitimación, capacidad e interés jurídico,[10] pues buscan la defensa del voto en la contienda electoral en la cual resultaron vencidos, con la premisa de que hubo actos contrarios a la Carta Magna y a la ley, incluso cuando resultan ganadores debido a la defensa de su triunfo directamente como terceros interesados o como promotores de un nuevo juicio de inconformidad. En ese sentido, es insuficiente sólo permitirles

---

9 "La percepción ciudadana identifica (a los partidos políticos) como muy cerrados y poco accesibles en términos de participación y representación" (Emmerich 2009, 61).

10 El interés jurídico es la afectación a un derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del Órgano Jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia favorable y restitutoria de derecho violado (Jurisprudencia 7/2002).

acudir a los tribunales en los supuestos de inelegibilidad, cuando su intervención en los procesos electorales es mucho más amplia que el mero cumplimiento de requisitos para ser elegibles.

Antecedentes históricos relevantes

La limitación de los candidatos a participar en el proceso de defensa del voto, en la etapa de resultados electorales y declaración de validez, no siempre fue así. La historia jurídica mexicana, en su ámbito político-electoral, contradice lo anterior. Para comprender la propuesta dada a este trabajo, pero sobre todo mi experiencia legal nacional, es necesario un atisbo histórico.

De esta manera sustentaré mi posición respecto a que los candidatos puedan defender el voto en los resultados electorales y no sólo los partidos políticos; de otro modo, desconociendo nuestro devenir histórico, permanecerá inmutable en franca desatención de una realidad social que obedece, precisamente, a su propia historia.

Primeros ordenamientos para la impugnación de las elecciones

Desde los albores del siglo XIX y durante gran parte de éste existieron ordenamientos que trataban el tema de las elecciones y su posible impugnación. La Constitución de Cádiz y la Convocatoria a Cortes (Covarrubias 2010), fueron, aun antes de la independencia, los primeros ordenamientos aplicables en nuestro territorio ante la inestabilidad reinante por el movimiento independentista. Si bien, el método electivo era indirecto (por representantes, de forma escalonada), la única controversia era la calidad de los electores nombrados, no así propiamente la defensa del resultado de la elección. Podría decirse que existía una legitimación abierta para impugnar el voto indirecto, pero no al representante o a los resultados en sí. Esta defensa era más bien mecánica, es decir, se realizaba así por estar establecida en la ley, pero no obedecía

a supuestos ciudadanos o defensas de la voluntad popular. Eran normas gaditanas más que mexicanas.

Una vez lograda la independencia se promulgaron otras leyes, aunque sin variantes de las anteriores,[11] sin una clara teleología democrática, pues se trataba de sostener la idoneidad de los representantes y el triunfo de los elegidos por mayoría de votos, mediante la calificación electoral por las juntas electorales o el Congreso. Prácticamente lo anterior era lo preeminente en cuestiones electorales y de impugnabilidad para la defensa del sufragio durante el siglo en cuestión e inicios del XX, aunque destacaron dos situaciones:

a) Un apartado del Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, al prever en su título primero, sección primera, el encabezado "Derechos del hombre", establecía: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución" (Covarrubias 2003). Es interesante esta concepción, que sería retomada y ampliada en la reforma de junio de 2011, sin embargo, no alcanzaba su tutela a que los candidatos o ciudadanos estuvieran legitimados o tuvieran la aptitud de controvertir las elecciones por causas de nulidad que ocurrieran en las mismas.
b) La ley orgánica electoral de 1857 (Covarrubias 2003) establecía por vez primera que todo individuo mexicano tenía el derecho de reclamar la nulidad de las elecciones y de pedir la declaración correspondiente a la junta a quien tocaba fallar o al Congreso, en su caso. La instancia se presentaba por escrito antes del día en que se debía

[11] Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso del 17 de junio de 1823 y Leyes Constitucionales del 1 de enero de 1837 (Covarrubias 2010).

resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas, y el denunciante se concretaba a determinar y probar la infracción expresa de la ley. Después de dicho día no se admitía ningún recurso y se tenía por legitimado definitivamente todo lo hecho. La propia junta o el Colegio Electoral, según la instancia en que se presentaba la reclamación, decidía la validez o nulidad de la elección, siendo inapelables sus determinaciones.

Ciudadanos, candidatos y partidos en las controversias electivas

Una vez resuelto el movimiento revolucionario de 1910, con la consecuente renuncia de José de la Cruz Porfirio Díaz Mori a la presidencia de la República, se debía restablecer el orden institucional por medio de nuevas elecciones. En la primera ley electoral después de esa fecha se consideraba que los representantes nombrados por los partidos o cualquier ciudadano empadronado en la sección podía presentar durante la elección primaria las reclamaciones que consideraran convenientes, siempre que se fundara en alguna de las causas señaladas en la ley (Covarrubias 2003). Cabe destacar el contenido del artículo 111, que preveía que todo ciudadano mexicano tenía derecho a reclamar la nulidad de una elección secundaria efectuada en el distrito electoral en que estaba empadronado, con sujeción a los artículos de la ley. Era en la última parte de la elección (posterior a la primaria) que se podía hacer valer la impugnación, aunado a que no había una delimitación respecto al tipo de elección a impugnarse. Dicha reclamación era resuelta por la Cámara de Diputados al hacer el cómputo de los votos emitidos a favor de los senadores por el Distrito Federal, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del presidente y el vicepresidente de la República, y al discutir las credenciales de los diputados al Congreso de la Unión. Para ello era necesario que se reunieran ciertas condiciones o requisitos de procedibilidad, si se quiere ver de esa forma.

Precaria, aunque subsistente y diferenciada, la posibilidad de la defensa de los resultados en una elección —todavía indirecta—, ya tomaba en cuenta a los participantes en ella, sobre todo a los ciudadanos.

Avanzado el movimiento revolucionario para la formación del Congreso Constituyente de 1916, se acota la posibilidad de impugnación sólo a las candidaturas para diputados (Covarrubias 2003), y para la primera legislación electoral emanada de la revolución, del 6 de febrero de 1917, se disponía la potestad ciudadana de reclamar la nulidad de todo tipo de elección conforme a lo siguiente:[12]

a) Todo ciudadano mexicano, vecino de un Distrito Electoral, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de diputados al Congreso de la Unión verificada en dicho Distrito, o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección.
b) Todo ciudadano mexicano vecino de un Estado o del Distrito Federal tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de senador al Congreso de la Unión, verificada en dicho Estado o distrito o de los votos allí emitidos para esa elección.
c) Todo ciudadano mexicano tiene igualmente derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los votos emitidos en su Estado o en el Distrito Electoral o en el territorio en que reside para la expresada elección (Covarrubias 2003).

Con lo anterior se ve un desarrollo más amplio de la impugnación electoral, que circunscribe los supuestos por los cuales los ciudadanos pueden inconformarse con los resultados electorales. Dichas hipótesis destacan

[12] "La nulidad demandada no afectaba toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados y solamente en caso de que la mayoría de los votos obtenidos de algún diputado, la elección misma se declaraba nula" (Corona y Miranda 2010, 155).

por la proximidad o cercanía del impugnante de la situación irregular que puede acaecer, esto es, su representante popular indebidamente ganador de la elección. Se nota una finalidad de la norma, un conocimiento directo, un involucramiento por parte del ciudadano en la defensa del voto.

Para julio de 1918 se amplió la reglamentación acerca de la impugnación contra los resultados electorales, previéndose algunos requisitos necesarios para lograr su efectividad. Así, se estableció que los ciudadanos del distrito electoral o los representantes de los candidatos podrían presentar peticiones de nulidad de votos, directamente a la junta computadora, siempre que fueran apoyados por pruebas fehacientes al instalarse. Si el presidente de la junta se negaba a dar entrada a una de estas peticiones, que debían presentarse por escrito y con pruebas en su apoyo, sufriría una multa de 30 a 300 pesos y el arresto de 10 a 30 días, ambas penas a juicio del juez. Siempre que se señale en los expedientes infracción a lo dispuesto por la ley, se tomará nota de ello para consignarlas al juez letrado del lugar al terminar los trabajos de revisión y después de haberse levantado el acta respectiva, en la que se hará constar la consignación (Covarrubias 2003). Como se puede ver, es una primera instancia de impugnación cuya inobservancia era sancionable, destacando, además, el hecho de que los candidatos podían incoarlo a través de representantes, permitiéndoles así una intervención activa en el proceso de defensa de los votos.

Hay que diferenciar dos momentos de impugnación: el primero, únicamente por lo que se refiere a los votos de las casillas, circunscritos a los ciudadanos y a los representantes de los candidatos; el segundo, a la nulidad de la elección, cuya impugnabilidad estaba abierta a todos los ciudadanos del país. Aunque destacable la diferenciación que realizó el legislador, el efecto de ambos era el mismo, pues los candidatos estaban incluidos entre los ciudadanos.

Así imperó hasta la Ley Electoral Federal de 1946, en la que, además de reiterar que todo ciudadano mexicano tenía el derecho a reclamar la nulidad de la elección de diputados, senadores o presidente de la República, o de los votos emitidos en el ámbito geográfico correspondiente, en un artícu-

lo aparte se establecía la posibilidad a los partidos políticos del derecho a impugnar. Esto es, ahora los entes políticos, personas morales o jurídicas, podían también reclamar el proceso electivo (Covarrubias 2003). ¿Sería una antesala de lo que tenemos hoy en día?, se podría asentir levemente, pero era todavía endeble la partidización de los medios de impugnación.

Esto se reafirmó en la legislación de la materia de 1951, en la que se agrega que los partidos políticos y sus candidatos tenían igualmente el derecho de controvertir por nulidad de elección o votos (Covarrubias 2003). De tal suerte que hay aquí tres entidades facultadas o legitimadas para incoar la reclamación: todos los ciudadanos, los partidos políticos y los candidatos de dichos partidos. Es la potencialización democrática, la vigilancia de los resultados electorales y su tutela de legalidad ante posibles irregularidades, en manos de todos los involucrados en los procesos electivos, es decir, los que votan, los votados y los postulantes de representantes populares.

Para 1954 se prevé que cada candidato, desde que su candidatura quede registrada, podía nombrar representantes personales en los mismos términos que los partidos pueden hacerlo (Covarrubias 2010). Lo interesante es que los candidatos comienzan a participar más en las etapas del proceso electoral, pues, independientemente de la voluntad del partido político, pueden defenderse por sí mismos de los actos electorales al poder nombrar representantes como si lo hubiera hecho el propio partido.

En la norma electoral de 1973 se reiteraba lo abordado por sus dos antecesoras, aunque se sistematizaba la reclamación de nulidad al establecer supuestos más específicos para los ciudadanos.[13] En cuanto a los partidos

[13] Para la reclamación de la nulidad de una elección, o de los votos emitidos en la misma, tratándose de elecciones o votos emitidos para diputados, senadores o Presidente de la República, podría hacerse, ante la Cámara de Diputados, siempre que: 1. Quienes las hagan sean ciudadanos mexicanos, y 2. Que la reclamación se haga con respecto a la elección efectuada en el distrito electoral o entidad en que estén avecindados; en tanto que para el ejecutivo federal sólo era suficiente que fuera realizado por cualquier ciudadano mexicano. Las reclamaciones podrían interponerse en tanto que la elección contra la cual va dirigida, no haya sido calificada por la cámara respectiva, y no estaban sujetas a formalidad alguna (se suprime la exención de impuestos) (Covarrubias 2003).

políticos y sus candidatos, tenían el derecho a reclamar la nulidad de votos o de elecciones en toda la República sin importar el área geográfica, al contrario de los ciudadanos, para quienes sí se establecía esta limitación.

Hasta aquí, entendiendo a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (según reza el artículo 3 vigente de la Carta Magna), incluyendo la participación de los ciudadanos en las elecciones[14] "pues la democracia requiere siempre de ella, al ser un puente entre gobernados y gobierno, electores y representantes, pueblo y soberanía (Merino 2001)", el aspecto tripartita de actores en un control, aun primitivo, de la legalidad electoral, resultó un avance significativo en el involucramiento social de la validez del voto, en un país donde el campo de competencia electoral se veía restringido a una sola propuesta política.

Pudieran surgir cuestionamientos acerca de la eficacia de los medios de defensa y las atribuciones o derechos de sus promoventes para hacerlos valer ante un régimen político *sui generis* del partido hegemónico. Pero lo indubitable es la facultad legal prevista expresamente en un ordenamiento, en un cuerpo normativo nacional, con tintes de hacer efectiva la democracia no sólo por medio del voto, sino también a través de su defensa. Mas la existencia participativa cesaría después de casi 67 años de su comienzo, como se verá a continuación.

---

[14] "Una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes. Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema" (Orozco 2008).

Partidización de las inconformidades en resultados electorales

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, considerado uno de los primeros ordenamientos en sistematizar y adecuar organizadamente la temática electoral (Covarrubias 2003), especialmente los medios de impugnación[15] (en la que también se dio un intento de judicialización de la justicia, al establecerse un medio de control jurisdiccional que, sin embargo, no era definitivo y sí era atacable o revisable),[16] tuvo a la vez un aspecto negativo. Por tanto, en los cómputos efectuados ante los comités distritales electorales, los comisionados de los partidos, los candidatos o sus representantes podrían interponer por escrito, por cuadruplicado, ante el mismo comité, el recurso de queja contra los resultados consignados en el acta del cómputo y la constancia de mayoría por la nulidad de la casilla respectiva (Covarrubias 2003). Visto lo anterior, se suprime la facultad de los ciudadanos mexicanos para reclamar la nulidad de la elección o de votos, circunscribiéndose sólo a los partidos políticos y a los candidatos o sus representantes, aunque debían actuar conjuntamente sin intervenir por separado respecto a un mismo acto.

Y si esto representó un desmembramiento de la legitimación popular, enraizada en el propio vulgo, el Código Federal Electoral del 29 diciembre 1986 marcó el final de los tiempos ciudadanos para dar paso a la época de los institutos políticos. En dicha legislación se define por vez primera qué son los medios de defensa: "aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código, tendentes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organis-

---

15 "En materia de medios de impugnación la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es el primer antecedente legislativo más acabado a lo que conocemos en nuestros días, pues en dicha ley se establecieron varios medios de impugnación, como son: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación" (Corona 2010, 157).

16 El recurso de reclamación procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones que dictaba el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros. Sólo podían interponer el recurso los partidos políticos.

mos electorales, en los términos del presente ordenamiento". Se suprime el recurso de protesta para ser sólo un requisito de procedibilidad (escrito de protesta) del recurso de queja. Durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a la misma, se debían presentar los escritos de protesta que los representantes de los partidos políticos nacionales y los candidatos consideraran necesarios, pero la interposición de los recursos correspondía a los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección durante la etapa posterior al día de la elección (Covarrubias 2003). De ahí lo afirmado al inicio de este párrafo: finaliza la defensa ciudadana o de los candidatos del voto, siendo asumida monopólicamente por los partidos políticos.

Posteriormente vendría el periodo de un solo cuerpo normativo, subsistente hasta nuestros días: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En su inicio de vigencia (1990), el artículo 295 consideraba tres medios de impugnación que, durante el proceso electoral, podían incoarse para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, siendo el que aquí interesa el recurso de inconformidad, cuyo fin era objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal. Este recurso podía ser interpuesto por los partidos políticos y los candidatos participaban como coadyuvantes del partido político al cual pertenecían. En ese sentido, una vez más, se excluye a los candidatos de la defensa de los resultados electorales, reduciéndolos a una mera ayuda (coadyuvancia) de los actos de su partido político en el medio de impugnación. A partir de entonces, con las posteriores reformas a dicho código electoral, incluyendo la de 1996, aun considerando la emisión de la LGSMIME, las hipótesis de controversia no variaron, quedando sólo a los candidatos la posibilidad de acudir al juicio de inconformidad cuando sean cuestiones de inelegibilidad en su perjuicio, circunscribiendo la acción general sólo a los partidos políticos.

Marco legal

Precisamente, guardando ilación con lo anterior, se verá dicho marco actualizado, escindido del código sustantivo electoral en 1996 para formar parte de una propia especialidad normativa.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Como se vio, el juicio de inconformidad se encuentra contenido en la referida legislación, en el libro segundo, título cuarto, compuesto por siete capítulos, siendo el de interés el IV, "De la Legitimación y de la Personería". En él se establece que el juicio de inconformidad sólo podrá ser promovido por los partidos políticos, y por los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes en términos de lo establecido en el párrafo 3 del artículo 12 de la ley. Cuando se impugne la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección, el respectivo juicio de inconformidad deberá presentarlo el representante del partido político o coalición registrado ante el Consejo General del IFE.

Al abordar el aspecto de la legitimación, se vio que es una facultad otorgada por la ley, aunque en el presente caso es una limitación a los candidatos, según se sostiene en el trabajo. Resulta interesante cómo, implícitamente, el TEPJF ha otorgado cierto papel preponderante a los candidatos de un modo pasivo, es decir, sin ser actores en el juicio de inconformidad, una vez presentado el mismo, se necesita su consentimiento ante la solicitud del partido político que lo postuló para desistirse del medio de impugnación de control constitucional. Si bien dicho criterio aborda la hipótesis de un juicio de revisión electoral, su *ratio essendi* (razón esencial) es aplicable al presente trabajo. Abiertamente no apoya la postura indicada en el título de este estudio, aunque sienta las bases para la misma,

toda vez que, en defensa de los derechos de la sociedad para elegir a sus representantes o la disposición de ese derecho, los candidatos deben de consentir la renuncia a la instancia jurisdiccional constitucional emanada de un procedimiento similar en el ámbito estatal del juicio de inconformidad que ahora se estudia (Jurisprudencia 12/2005).

Y si a lo anterior se agrega el diverso criterio citado del interés jurídico, refuerza la idea de esa afectación en la persona del candidato, con lo cual es plausible acudir al multirreferido juicio de inconformidad, claro superando el obstáculo legal, el cual no necesariamente representa una coherencia con los antecedentes históricos ya estudiados.

Marco constitucional

El tratamiento de este tema no se aleja del apotegma de José María Iglesias "sobre la Constitución nada: nadie sobre la Constitución". Por el contrario, se ha dejado para abordarlo en este momento por la trascendencia e importancia que implica en la tutela eficaz[17] del voto por parte de los candidatos. En efecto, se ha tratado el aspecto histórico-legal de la legitimación de estos actores en las contiendas electorales, pero más allá de sus raíces, está la ley fundamental como otro factor más de cambio paradigmático aun cuando permanezca la situación en las normas secundarias. Hay bases de soporte constitucional de influencia legal afines a los objetivos propuestos en el trabajo.

---

[17] Por eficacia jurídica, se entiende el análisis de en qué medida se cumple la ley (Covarrubias 2008b, 10 y 11). Se diría además, en qué medida se adecua a la Constitución y a los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 1, 17, 35, 41, 60, 99 y 133 de la Carta Magna,[18] son los que incluyen la temática relativa al juicio de inconformidad, de forma indirecta, pero que otorgan la base para hacer plausible su regulación en la norma reglamentaria atinente o, inclusive, por su tutela en vía directa ante los tribunales.

El artículo 1 considera la maximización de los derechos humanos, pues

> en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esto deriva de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, evidenciando el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos y del principio *pro persona* o *pro homine* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. En ese sentido, al ampliarse los derechos fundamentales y ratificarse la observancia de los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, conflu-

[18] Estos numerales han sufrido varias reformas desde su génesis en 1917, adecuándose a los contextos sociales-históricos de nuestro país (Covarrubias 2009).

yen en una protección mayor de los consagrados en la Carta Magna, como sería el acceso a la justicia y el derecho a ser votados. Esa maximización sustenta las bases para volver a las regulaciones de antaño para permitir la defensa electoral por parte de los candidatos. Pero va más allá la posibilidad de reclamar el texto vigente procesal electoral de ser contrario a la Constitución basada en el artículo 1 y en el 17, aunque las razones se abordarán más adelante.

Precisamente, el precepto 17 establece, entre otras cuestiones, los principios de un acceso efectivo a la justicia. Y aunque no es contrario a la Constitución el hecho de marcar límites a éste por medio de los recursos procesales, dicha limitación debe ser proporcional, de tal suerte que, aunque pudiera ser restrictiva, sea acorde o coherente con una cobertura de bases constitucionalmente garantizadas (Tesis I.7o.C.66 K), de suerte que se afecta la tutela jurisdiccional si los requisitos impeditivos resultan innecesarios, excesivos y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto a los fines perseguidos del recurso (Tesis 1a./J.42/2007).

¿Habrá motivos para impedir a los candidatos incoar un juicio de inconformidad? ¿Será proporcional esa limitación? ¿Cuál es la razón justificadora de esa restricción procesal? Es a la luz de dichas situaciones y del primer artículo de nuestra norma suprema lo que nos da, en orden primario, la posibilidad de reencauzar la legitimación procesal de la defensa del voto a través de ese medio de impugnación, y de manera secundaria, su protección directa por tener cierta discordancia con nuestra norma suprema.

Otros artículos constitucionales en torno del juicio de inconformidad son los relativos a las prerrogativas del ciudadano, según el precepto 35, fracción II, atinente sobre el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

El numeral 41, última base, prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Dicho sistema dará

definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará —recalco—, la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 constitucional. Esto último es importante, porque junto con el numeral 1 del mismo precepto, debe ser sustento para maximizar ese derecho.

El artículo 60, último párrafo de la Carta Magna, indica que las resoluciones de las Salas podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del TEPJF, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Inadecuadamente, desde el punto de vista personal, se restringe un derecho constitucional, pues limita sólo a los partidos políticos la facultad para impugnar los resultados electorales y las resoluciones que se emitan para tales efectos, cuando ello debe hacerse extensivo también para los candidatos.

El numeral 99 reconoce al Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es decir, es un Tribunal Constitucional Electoral que conoce, entre otras impugnaciones, el juicio de inconformidad (elecciones de diputados, senadores y presidente de la República), con el cual podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la ley fundamental, limitándose al caso concreto.

Finalmente, el artículo 133 indica que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se ceñirán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

De lo anterior se deduce la posibilidad de defensa del voto por parte de los candidatos, dado que eso implica una tutela judicial efectiva, amplian-

do la protección del derecho a ser votado, no sólo consagrado constitucionalmente, sino también en los tratados internacionales, como se verá a continuación.

Tratados internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos

En su artículo 21 se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En sus artículos XVIII y XX, se prevé que toda persona puede acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos. También debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. Asimismo, toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de votos secretos, genuinos, periódicos y libres.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

El numeral 23, de título “Derechos Políticos”, señala que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) partici-

par en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. La ley puede reglamentar el ejercicio de estos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Por su parte, el artículo 25, de título "Protección Judicial", indica que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Contenido en su artículo 25, todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Corte Interamericana de Derechos Humanos[19]

A raíz de la reforma constitucional de 2011 ya citada, así como del caso resuelto por la SCJN sobre el Caso Radilla vs. el Estado mexicano (sentencia del 23 de noviembre de 2009), las determinaciones adoptadas por este organismo internacional son de posible observancia y aplicabilidad en los

[19] Las resoluciones que se abordarán en este tema fueron consultadas en la página electrónica de dicha Corte.

asuntos nacionales cuando se involucren cuestiones de derechos humanos y de control de convencionalidad (Expediente varios 912/2010, 313-415).

En cuanto al tema del trabajo se refiere, está por ejemplo el Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano (cuya sentencia fue publicada el 6 de agosto de 2008 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), del que se extraen algunos párrafos relevantes:

> 100. La protección otorgada por el artículo 25 de la Convención o Pacto de San José es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo; 101. En razón de lo anterior, independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrare una violación del derecho que se alega vulnerado, el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes; 106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo; 133. En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones

> de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

Por otro lado, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. el Estado mexicano (cuya sentencia fue publicada el 26 de noviembre de 2010 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), se establecieron como criterios los siguientes:

> Estado Parte. Está obligado a ofrecer a las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales; Estado Parte. Responsabilidad de consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos y las garantías de debido proceso ante las autoridades competentes; y, Recursos. Deben ser idóneos para combatir la violación, no basta con su existencia formal. En similares términos se sostuvieron los criterios en el Caso Rosendo Cantú y otra vs el Estado Mexicano (sentencia de 31 de agosto de 2010): Estados Partes. Tienen la obligación de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos fundamentales; y, Estado Parte. Responsabilidad de consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos y las garantías de debido proceso ante las autoridades competentes. Y los recursos deben ser idóneos para combatir la violación, no basta con su existencia formal.

Concatenado lo anterior con las bases constitucionales, existen fundamentos para edificar un sistema impugnativo acorde a un recurso efectivo, faltando materializarlo por medio de una reforma legal al cuerpo normativo procesal. Además de ello, se puede deducir la posibilidad de los candidatos de defender su derecho humano a ser votado, de acceder a

un cargo público, de un acceso o tutela judicial eficaz, con medios de defensa adecuados e idóneos.

¿Es el juicio de inconformidad un medio eficaz? Considero que no del todo. ¿Puede serlo? Sí, una vez superando la excluyente de uno de los principales actores de la contienda electoral, predominando la persona moral, partido político, que no siempre puede o quiere tutelar la defensa del voto, por lo menos no a veces de modo eficiente.

A la luz de las reformas constitucionales, no sólo debemos aprender de nuestra historia, sino también ver al ámbito exterior de nuestro país para darnos cuenta de que debemos tutelar esos derechos por coherencia con el sistema interamericano de derechos humanos, lo que al final concuerda plenamente con la Constitución de la República, que también vela por ese derecho de defensa idóneo y la prerrogativa de ser votado.

Parafraseando una idea expresada por el ilustre José Luis de la Peza: tan malo sería copiar modelos de forma mecánica sin atender a nuestras propias experiencias y norma fundamental, como el desprecio o desatención de lo que acontece en otras latitudes internacionales.

Derecho comparado en legislaciones estatales

En el ámbito local son pocas las legislaturas que han innovado este aspecto de facultar a los candidatos a controvertir las elecciones, lo que marca un cambio de paradigma a su justicia electoral. Sin embargo, hay otras entidades donde realizan un mimetismo con la norma adjetiva federal, o la restringen al reducir la legitimación exclusivamente a los partidos políticos.

Estado	Legislación	Medio de impugnación similar al juicio de inconformidad federal	Quiénes pueden interponerlo
Aguascalientes	Código Electoral del Estado de Aguascalientes	Recurso de nulidad	(Artículo 403) - Partidos políticos - Coaliciones - Candidatos
Baja California	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California	Recurso de revisión	(Artículo 402) - Partidos políticos - Coaliciones
Baja California Sur	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur	Juicio de inconformidad	(Artículo 15) - Partidos políticos - Coaliciones
Campeche	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche	Juicio de inconformidad	(Artículo 587) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Coahuila de Zaragoza	Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza	Juicio electoral	(Artículo 88) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Colima	Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Recurso de inconformidad	(Artículo 58) - Partidos políticos - Coaliciones - Candidatos - Ciudadanos o todo aquel que acredite su interés legítimo
Chiapas	Código de Elecciones y de Participación Ciudadana	Juicio de nulidad electoral	(Artículo 436) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos

Continuación.

Estado	Legislación	Medio de impugnación similar al juicio de inconformidad federal	Quiénes pueden interponerlo
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	Juicio de inconformidad	(Artículo 362) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Distrito Federal	Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal	Juicio electoral	(Artículo 81) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Durango	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	Juicio electoral	(Artículo 41) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Guanajuato	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Recurso de revisión	(Artículo 311) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Guerrero	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero	Juicio de inconformidad	(Artículo 58) - Partidos políticos
Hidalgo	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Juicio de inconformidad	(Artículo 79) - Partidos políticos
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	Juicio de inconformidad	(Artículo 612) - Partidos políticos - Coaliciones - Candidatos

Continuación.

Estado	Legislación	Medio de impugnación similar al juicio de inconformidad federal	Quiénes pueden interponerlo
México, Estado de	Código Electoral del Estado de México	Juicio de inconformidad	(Artículos 302 bis, fracción III, 310 y 312) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Michoacán de Ocampo	Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo	Juicio de inconformidad	(Artículo 54) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Morelos	Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos	Recurso de inconformidad	(Artículo 299) - Partidos políticos
Nayarit	Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit	Juicio de inconformidad	(Artículo 63) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Nuevo León	Ley Electoral del Estado de Nuevo León	Juicio de inconformidad	(Artículo 256, fracción IV) - Partidos políticos - Candidatos
Oaxaca	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca	Recurso de inconformidad	(Artículo 55) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	Recurso de inconformidad	(Artículo 361) - Partidos políticos - Coaliciones

Continuación.

Estado	Legislación	Medio de impugnación similar al juicio de inconformidad federal	Quiénes pueden interponerlo
Querétaro	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro	Recurso de apelación	(Artículo 32) - Partidos políticos - Coaliciones
Quintana Roo	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Juicio de nulidad	(Artículo 11, fracciones I, II y IV) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos sólo cuando se trate del juicio para la protección de sus derechos político-electorales
San Luis Potosí	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de San Luis Potosí	Juicio de nulidad electoral	(Artículo 60) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad
Sinaloa	Ley Electoral del Estado de Sinaloa	Recurso de inconformidad	(Artículo 227) - Partidos políticos
Sonora	Código Electoral para el Estado de Sonora	Recurso de queja	(Artículo 335) - Partidos políticos - Alianzas - Coaliciones
Tabasco	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco	Juicio de inconformidad	(Artículo 56) - Partidos políticos - Los candidatos sólo cuando se trate del juicio para la protección de sus derechos político-electorales
Tamaulipas	Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas	Recurso de inconformidad	(Artículo 72) - Partidos políticos

Continuación.

Estado	Legislación	Medio de impugnación similar al juicio de inconformidad federal	Quiénes pueden interponerlo
Tlaxcala	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala	Juicio electoral	(Artículo 16) - Partidos políticos - Los candidatos sólo cuando se trate del juicio para la protección de sus derechos político-electorales
Veracruz Ignacio de la Llave	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave	Recurso de inconformidad	(Artículo 270) - Partidos Políticos
Yucatán	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán	Recurso de inconformidad	(Artículo 44) - Partidos políticos - Coaliciones - Candidatos independientes
Zacatecas	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas	Juicio de nulidad electoral	(Artículo 57) - Partidos políticos - Coaliciones - Los candidatos son coadyuvantes, excepto en caso de inelegibilidad

Fuente: Legislación estatal. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm consultada y revisada hasta el 20 de diciembre de 2011.

Tal como se desprende del cuadro analítico anterior, en cinco estados (Aguascalientes, Colima, Chiapas, Jalisco y Nuevo León) los candidatos están legitimados para acudir a impugnar los resultados electorales, en uno de ellos incluso los ciudadanos; y en Yucatán también se prevé esa defensa, pero condicionado a que sea un candidato independiente. Las demás entidades reproducen casi en sus términos el artículo 54 de la legislación procesal electoral federal, o lo limitan sólo a los partidos políticos, como se había indicado.

Es decir, comienza a reconocerse ese derecho de controvertir las elecciones por parte de los afectados, aunque siguen siendo más la mayoría de los estados del país que deciden permanecer similar a una tradición no acorde con nuestra historia, limitada con la ley nacional y, hasta cierto punto, contradictoria con criterios de recursos efectivos a niveles de convencionalidad.

Conclusiones

La evolución histórica del derecho electoral se puede dividir en varias etapas:

1ª. Establecimiento de la legitimación para reclamar los resultados electorales a todos los ciudadanos (Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857).
2ª. Primer intento de los partidos políticos para presentar las reclamaciones (Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911).
3ª. Posibilidad de los candidatos, a través de sus representantes, de controvertir los resultados electorales (Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918).
4ª. Permanencia de la legitimación de los partidos para presentar reclamaciones con motivo de las elecciones (Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946).
5ª. Defensa amplia del voto: ciudadanos, candidatos y partidos políticos (Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951).
6ª. Fin de la ciudadanización impugnativa (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977).
7ª. Monopolio de los partidos para la interposición de los medios de defensa (Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986).
8ª. Legitimación acotada de los candidatos para promover medios de impugnación por excepción y de forma limitada (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996).

Tal como se expuso al inicio del trabajo, los antecedentes históricos desautorizan el modelo actual de legitimación para promover el juicio constitucional que nos ocupa, sin que haya existido una justificación para ello.

Nuestra ley fundamental no impone una restricción a la defensa del derecho a ser votado, o al voto, por parte de los candidatos o de los ciudadanos, ni tampoco una restricción a su implementación como atribución para incoar un medio de defensa. Se ha indicado que el voto individual no puede ser defendido, pero no así los resultados electorales (Tesis LIII/99).

La única restricción constitucional es referente al recurso de reconsideración electoral, cuestión que también es debatible, pero que al ser derivado del juicio de inconformidad, debería de correr la misma suerte: la apertura de su promoción más allá de los entes partidistas.

Existen estados del país que han retomado la historia patria para adecuar sus legislaciones a un espíritu más democrático y participativo,[20] incluso en varias naciones latinoamericanas existe la posibilidad de que los candidatos acudan a la defensa electoral.[21]

Sin embargo, pareciera que adoptamos un modelo partidista en su totalidad, sin cuya vigilancia se pudiera realizar o dejar de hacer alguna acción de índole electoral. Un poder de facto, una *volksparties,* sobre los poderes

---

20 Es ilustrativo el caso del estado de Jalisco, en cuya exposición de motivos del decreto 19,566, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", de 17 de agosto de 2002, número 18, sección II, tomo CCCXLII, al legitimar a los candidatos para interponer el juicio de inconformidad, se señaló que éstos son los que pueden ejercer la acción procesal y aportar elementos suficientes al procedimiento con lo cual se pretende llegar a una verdad formal e histórica a través de los elementos aportados por las partes.

21 Doce países le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México y Paraguay) y los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), en tanto que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto (Orozco Henríquez 2007).

formales (Covarrubias 2008, 125). La respuesta y solución a este tema está en nuestras propias manos, en el proceso revolucionario de hace más de un siglo: la Constitución de 1917, actualizada a los tiempos modernos de la maximización de los derechos humanos y político-electorales.

Incluso, los vientos judiciales a la luz de la reforma maximizadora de los derechos humanos, ya garantizados de por sí por nuestra Carta Magna, fortalecen la solución a la defensa del voto, sea por medios legales, o a través de la vía judicial, por medio de los juicios de control constitucional concreto ante posibles violaciones a la ley fundamental y a los derechos humanos derivados de tratados internacionales.

Aunque es de reconocerse que son más los elementos para provocar una reforma, un cambio de paradigma, que para mantenernos en el mismo *statu quo;* empero, parafraseando al ilustre Belisario Domínguez en su discurso incendiario en contra del usurpador Victoriano Huerta, ¿habrá alguien capaz de llevarla a cabo?

Propuestas

Aparentemente simple, pero de gran trascendencia para la renovación en la defensa de la voluntad popular, del esfuerzo ciudadano para llevar hasta el más lejano lugar un proyecto de gobierno, una ideología o un plan de trabajo, es que se proponga legitimar a los candidatos para poder presentar el juicio de inconformidad (e interponer el recurso de reconsideración como consecuencia de lo anterior)[22] cuando su ente político no pueda (o no quiera) realizarlo.

Esto sería no sólo ciudadanizar la defensa de la elección, de los votos, sino reconocer nuestro pasado histórico construido basado en los esfuerzos del pueblo y no de los partidos políticos.

José Luis de la Peza dijo alguna vez:

---

[22] Resultaría contrario a un efectivo acceso a la justicia impedirles acudir a una segunda instancia cuando los partidos políticos pueden en el actual sistema.

> Es evidente que no existe un modelo de sistema democrático universal, ni una estructura jurídico-electoral aplicable a toda sociedad. Cada una de las comunidades organizadas políticamente, con la participación de todos los sectores interesados, tienen que encontrar sus propias respuestas. Pero también es cierto que aquellas que se cierran al cambio en estos tiempos, pretendiendo desconocer lo que acontece a su alrededor, se anquilosan y tarde o temprano, como sistema político, entran en crisis (Orozco Henríquez 1999, L).

Visionario de tiempos posteriores a su partida de este mundo, no muy equivocado estaba en evolucionar conforme a lo que nos sucede social, democrática y legalmente, para estar acordes con un mundo en constante cambio, con una representación popular y participación ciudadana dinámica con el devenir de los tiempos. Evitemos, pues, tan funesto destino, la desesperanza de defender el voto después de una lucha electoral ardua, de quienes consideran poder tener mejor derecho en el triunfo electoral y ocupar el cargo popular. Iniciemos, pues, una vanguardia para retomar nuestro propio proceso histórico legal, renovándolo con las tutelas de garantías y derechos humanos consagrados en nuestra Constitución de la República.

Fuentes consultadas

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2003. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.

Corona Nakamura, Luis Antonio y Adrián Joaquín Miranda Camarena, *comps.* 2010. *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Jalisco.* Madrid: Marcial Pons.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. el Estado mexicano. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.doc (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc (consultada el 14 de noviembre de 2011).

——. Caso Radilla vs. el Estado mexicano. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_ing.doc (consultada el 14 de noviembre de 2011).

Covarrubias Dueñas, José de Jesús, coord. 2003. *Enciclopedia Jurídico Electoral de México (V tomos)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco/Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales/Universidad de Guadalajara.

——. 2008a. *Derecho Constitucional Electoral.* México: Porrúa.

——. 2008b. *La Sociología Jurídica en México (segunda aproximación).* México: Porrúa.

——. 2009. *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*. México: Porrúa.

——. coord. 2010. *Enciclopedia jurídica de México*, tomo III. Normas rectoras y electorales. Siglos XIX-XXI. Volúmenes *4 y 5.* México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 2003. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.

Elías Musi, Edmundo, coord. 1999. *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,* 2ª edición. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Emmerich, Gustavo Ernesto, coord. 2009. *Situación de la democracia en México.* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. 2006. *Tomo VII*. México: Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Expediente varios 912/2010. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, octubre de 2011. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho Procesal Electoral Mexicano,* 2ª edición, 557*.* México: Porrúa.

Gámiz Parral, Máximo N. y Jorge Arturo García Rubí, comp. 2005. *Las entidades federativas en la reforma constitucional.* Serie Doctrina jurídica estatal, núm. 6. México: Universidad Nacional Autónoma de México-IIJ.

Gómez Lara, Cipriano. 2004. *Teoría general del proceso*, 10ª edición. México: Oxford.

Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2005. *Derecho Contencioso Electoral.* México: Porrúa.

Jurisprudencia 7/2002. INTERÉS DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, 39.

—— 12/2005. DESISTIMIENTO EN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO SE CONTROVIERTE EL RESULTADO DE COMICIOS. EL FORMULADO POR EL PARTIDO ACTOR ES INEFICAZ, SI EL CANDIDATO NO CONSINTIÓ LA PERENCIÓN DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DE PUEBLA Y SIMILARES). *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 100 y 101.

Legislación estatal. Compendio de leyes de cada una de las entidades federativas en materia electoral, ubicada en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con dirección electrónica: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 20 de diciembre de 2011).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. 1999. *Diccionario Electoral 2000*. Disponible en http://diccionario.inep.org/ (consultada el 15 de octubre de 2011). México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.

Merino, Mauricio. 2001. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4. México: Instituto Federal Electoral.

Moreno Trujillo, Rodrigo. 2011. *Elementos de Justicia Electoral en México.* México: Senado de la República.

Orozco, Manuel. 2008. *Democracia y participación ciudadana*. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/UNPAN/CARPETA%20ABRIL%202008/democracia_participacion_M.Orozco.pdf (consultada el 12 de noviembre de 2011).

Orozco Henríquez, J. Jesús, comp. 1999. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México-IIJ.

——. 2007. El contencioso electoral, la calificación electoral. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 1152-288, 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International *IDEA*/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 2006. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los principales tratados internacionales de derechos humanos.

Palomar de Miguel, Juan. 1998. *Diccionario para juristas.* México: Ediciones Mayo.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" del 17 de agosto de 2002. Exposición de motivos del decreto 19,566, número 18, sección II, tomo CCCXLII.

RAE. Real Academia Española. 2003. *Diccionario de la lengua española,* vigésima segunda edición. España: Espasa Calpe.

Redacción. 2004. "Texto íntegro: Declaración Universal de los Derechos Humanos". *El Universal*, 9 de diciembre de 2008, sección El Mundo.

Tesis LIII/99. VOTOS EN LO INDIVIDUAL. EL TRIBUNAL LOCAL CARECE DE FACULTADES PARA ANULARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000, p. 74-5.

— I.7o.C.66 K. ACCESO A LA JUSTICIA. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIII, mayo de 2011, p. 997.

— 1a./J.42/2007. GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, abril de 2007, p. 124.

Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral

Constitutional control, conventional review, and legality. Toward a new model of electoral justice

Enrique Figueroa Ávila*

Fecha de recepción: 9 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

El 7 de septiembre de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que debía hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la duda que generó la inexistencia de normas legales expresas que regulen su ejecución, así como por la importancia que dicho caso reviste para el orden jurídico nacional. Esto provocó que el 14 de julio de 2011 emitiera en el Expediente Varios 912/2010 una determinación que incorpora al orden jurídico mexicano el control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso. Este trabajo examina el impacto de esa decisión en el ámbito de la impartición de jus-

* Secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y profesor definitivo por oposición de la materia de derecho electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM. enrique.figueroa@te.gob.mx

ticia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los 32 tribunales electorales locales.

PALABRAS CLAVE: constitucionalidad, derechos humanos, legalidad, justicia electoral.

ABSTRACT

On September 7th 2010, the Supreme Court of Justice established that it needs to be a statement regarding the involvement of the Federal Judicatory in the execution of the sentence ruled by the Inter-American Court of Human Rights on case Radilla Pacheco vs. United Mexican States, because of the lack of law concerning the way to execute that resolution as well as the importance of that case on the rule of law. Owing to that lack of law, on July 14th 2011, the Supreme Court of Justice, on case Varios 912/2010, disposes that the national judges must consider not valid the domestic norms that infringe the American Convention of Human Rights, or the jurisprudence of the Inter-American Court. Therefore, this paper aims to provide the analysis of that decision regarding the electoral administration of justice by the Federal Electoral Court and the 32 local electoral courts.

KEYWORDS: constitutional review, human rights, rule of law, electoral justice.

Introducción

Muchas son y serán las implicaciones que para nuestro orden jurídico se generen con motivo de la sentencia recaída al Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos,[1] que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió el 23 de noviembre de 2009 (Corte IDH 2009), existiendo quienes incluso la consideran una "revolución copernicana", como el doctor Lorenzo Córdova Vianello la calificó en su artículo del periódico *El Universal* del 27 de julio de 2011.

Son relevantes en dicha sentencia internacional las declaraciones formuladas en contra del Estado mexicano por las violaciones en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco y sus familiares y, por otro lado, la trascendencia de las disposiciones que adoptó la Corte IDH, tendentes a las reparaciones que estimó procedentes respecto de los afectados, entre las cuales sobresale su impacto en la justicia militar y el fuero castrense.

Sin embargo, nuestro tema nos obliga a concentrarnos en el efecto que con motivo del análisis de la sentencia apuntada impulsó la SCJN durante las sesiones que se celebraron entre el 4 y el 15 de julio de 2011, con motivo de la resolución del Expediente Varios 912/2010,[2] el cual se formó a partir de la instrucción ordenada por la propia SCJN, en la resolución de 7 de septiembre de 2010, dictada en el Expediente Varios 489/2010.[3]

Éste último expediente tuvo su origen en el escrito presentado el 26 de mayo de 2009, dirigido a la SCJN por su ministro presidente, quien formuló una solicitud al Tribunal Pleno para que determinara el trámite que debía corresponder a la sentencia pronunciada en el Caso Radilla Pacheco. En la mencionada resolución del 7 de septiembre de 2010, se aprobó por unani-

---

1 Caso de desaparición forzada del activista Rosendo Radilla, ocurrida en el año de 1974, atribuida a militares en el ambiente de la guerrilla que operaba en el estado de Guerrero, México.

2 Emitir una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3 La consulta formulada por el entonces presidente ministro, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, respecto al trámite que se le debería dar a la sentencia pronunciada por la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos.

midad que la SCJN debía hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia emitida por la Corte IDH, para lo cual debía formarse el nuevo expediente varios, al que, como ya adelanté, le correspondió la clave 912/2010, para que se formulara el proyecto de resolución correspondiente. He aquí la relación causal entre la sentencia dictada por la Corte IDH y la determinación final emitida por la SCJN el 15 de julio de 2011.

La resolución de la SCJN *en el Expediente varios 912/2010* que ahora nos interesa, debe llevar nuestra atención *inicial* a la lectura del párrafo 339 de la sentencia emitida por la Corte IDH, cuando dijo:

> En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están obligados al imperio de la ley, y por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de las leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH 2009).

Tales consideraciones generaron un intenso debate en torno a cómo debería cumplimentarse dicho mandamiento por parte del Poder Judicial

de la Federación, a la luz de lo dispuesto por los artículos 1[4] y 133[5] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), relativos a las materias de derechos humanos y supremacía constitucional.

Como premisa fundamental, consideró que los jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución general de la República y en los tratados internaciones de los que el Estado mexicano sea parte, pudiendo acudir para ello a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, así como a los de tipo interpretativo emitidos por la Corte IDH, con el objetivo de cumplir de la mejor manera posible con lo establecido en el artículo 1 constitucional, a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

El resultado[6] a que llegó la SCJN, *derivado de su análisis de la sentencia que la Corte IDH dictó en el Caso Rosendo Radilla, consistió en identificar tres obligaciones a cargo del Poder Judicial de la Federación, entre las cuales sólo nos ocuparemos de la relativa* al tema de control de convencionalidad *ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad.*

Sobre este aspecto, la SCJN medularmente consideró que si todos los jueces nacionales están obligados a brindar la protección más amplia de

---

4 Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

5 Cuya única reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1934.

6 En relación con el considerando séptimo "Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de la constitucionalidad".
Por mayoría de siete votos de los señores ministros: Cossío Díaz, porque la obligación deriva de un sistema; Franco González Salas, con base en lo dispuesto en el artículo 1 constitucional y en la propia sentencia; Zaldívar Lelo de Larrea, por la razón manifestada por el señor ministro Cossío Díaz; Valls Hernández, en atención a lo dispuesto en el artículo 1 constitucional; Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se determinó que, de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Votaron en contra los señores ministros: Aguirre Anguiano, ya que la sentencia de mérito no impone obligaciones a la Suprema Corte de Justicia y el criterio en análisis deberá ser materia de pronunciamiento en un caso concreto; Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, toda vez que el párrafo 339 de la sentencia no impone una obligación a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de que el criterio que contiene sea atendible para casos subsecuentes sometidos a su conocimiento.

los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, entonces esto sólo es posible a partir del reconocimiento de un modelo de impartición de justicia nacional construido sobre ese tipo de controles. El resultado de lo anterior es el control formulado por la SCJN *en el Expediente Varios 912/2010, que* se puede resumir en las consideraciones siguientes:

- El artículo 1° de la Constitución general de la República impone la obligación de respetar y proteger los derechos humanos. Por tanto, dicho precepto, en armonía con lo señalado por la sentencia de la Corte IDH, obliga a asumir un control de convencionalidad *ex officio*.

Por mayoría de siete votos de los señores ministros Cossío Díaz, sin perjuicio de las demás obligaciones que corresponden al resto de las autoridades del Estado mexicano; Franco González Salas, en los mismos términos que el señor ministro Cossío Díaz; Zaldívar Lelo de Larrea, en el mismo sentido; Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, ya que así se determinó en la sentencia respectiva y ésta es obligatoria para la Suprema Corte, y presidente Silva Meza, en los mismos términos que el señor ministro Ortiz Mayagoitia, se determinó que el control de convencionalidad debe ejercerse por todos los jueces del Estado mexicano. Votaron en contra los señores ministros Aguirre Anguiano, obligado por la determinación anterior, ya que el control de convencionalidad sólo puede ejercerse por aquellos que estén facultados expresamente, según sus regulaciones materiales y adjetivas; Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, por considerar que no existe obligación para la Suprema Corte de pronunciarse al respecto.

Por mayoría de siete votos de los señores ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1, 103, 105 y 133 de la Constitución federal, propuesto por el señor ministro Cossío Díaz, es en el sentido de que: 1) los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y 3) las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos. Votaron en contra los señores ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, por estimar que la SCJN no es la instancia adecuada para realizar este análisis.

- Ese control debe ser aplicado de manera difusa por todos los jueces del país, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal.[7]
- Su ejercicio debe desplegarse sin que sea necesario que se cuestione expresamente la violación de los derechos humanos contenidos en la Constitución general y en los tratados internacionales en la materia, cuya competencia última corresponda a la Corte IDH.
- El ejercicio de dicho control para resolver los asuntos contenciosos se debe desarrollar en tres etapas: 1) la primera consiste en verificar si con una interpretación conforme en sentido amplio se resuelve el conflicto; 2) de no ser suficiente la anterior, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto; y 3) cuando las dos anteriores no son suficientes para resolver el conflicto, entonces se reconoce la facultad de inaplicar la ley.
- Las autoridades no jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la incompatibilidad de las normas o inaplicarlas en los casos concretos.

Como se puede apreciar, la SCJN, en la resolución que dictó, no hizo diferencias ni salvedades en lo que respecta a alguno de los tribunales del país, ya fuera por su territorio, *materia* o grado. Por tanto, opino que los tribunales electorales estatales y del Distrito Federal y, sobre todo las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), también quedaron vinculados a ejercer sus funciones jurisdiccionales en los términos apuntados por la SCJN.

---

7 Criterio que contrasta radicalmente con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, P./J. 74/99, de rubro "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN."

Ahora bien, desde las reformas constitucional[8] y legal[9] en materia electoral de 1996, a las salas del TEPJF se les depositó la salvaguarda de los principios de constitucionalidad[10] y legalidad de todos los actos y resoluciones electorales de las autoridades del país, mientras que a los tribunales electorales de las entidades federativas se les encomendó la tutela del principio de legalidad respecto de los actos y resoluciones de las autoridades encargadas de la organización se sus comicios locales. Por su parte, a la SCJN se le reservó el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en la materia electoral.

Salvo la revigorización de ese modelo que se dio con la reforma constitucional en materia electoral del año 2007[11] y que permitió superar las restricciones impuestas al TEPJF con motivo de la contradicción de tesis 2/2000-PL,[12] en lo que se refería al control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, la distribución de competencias establecida por la Constitución federal entre el TEPJF y los tribunales electorales de las entidades federativas sigue siendo la misma desde hace 15 años en cuanto a la tutela de los principios de constitucionalidad y legalidad, como puede leerse en los artículos 41, base VI, 60, 99, 105, 116, fracción IV y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, de la ley fundamental.

Pero tal modelo ya sólo es aparente.

No tengo duda alguna de que la determinación de la SCJN, comentada sucintamente, ha incorporado a partir de julio de 2011, al control de con-

---

8 Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

9 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

10 Véase la jurisprudencia J.05/99, 21.

11 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

12 Las jurisprudencias derivadas de esa contradicción resuelta por la SCJN el 23 de mayo de 2002, fueron las tesis P./J. 23/2002, P./J. 24/2002, P./J. 25/2002 y P./J. 26/2002.

vencionalidad *ex officio* como una obligación jurisdiccional a cargo de todos los tribunales electorales del país. Esa nueva realidad nos impone a los estudiosos del derecho electoral el deber de desarrollar los análisis e investigaciones necesarias para facilitar dicho acoplamiento y que, junto con los controles de constitucionalidad y legalidad, cumpla con sus elevados objetivos.

Por tanto, impulsa a este artículo la obligación de contribuir a esa finalidad desde una de las tantas perspectivas en que el presente tema tendrá que ser reflexionado.

Los controles de constitucionalidad y legalidad en la justicia electoral

En la justicia electoral a cargo de los tribunales especializados en la materia, los controles de constitucionalidad y legalidad tienen como objetivo salvaguardar la observancia de los principios también identificados por el artículo 41, base VI, de la Constitución federal. En seguida, haremos las referencias mínimas necesarias a cada uno de esos principios y sus temas adyacentes para sentar su relación con el control de convencionalidad y proseguir hacia el tema central de este estudio.

Principio de constitucionalidad

Por lo que respecta a este principio, es posible señalar que está emparentado con el de supremacía constitucional "…en la medida en que todas las autoridades están obligadas a tener en cuenta que la Constitución es la norma suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico… (Terrazas 2006, 114-8)".

Sobre este particular, debemos recordar que la Constitución fundamenta su supremacía en la teoría de que emana de un poder constituyente originario investido de soberanía (entendida como instancia última de decisión), siendo éste la única fuente que le puede dar existencia. De tal

suerte, la Constitución materializa el elemento jurídico de la soberanía en un "documento especial y solemne" (Kelsen, 1988, 146), el cual determina que todo poder o autoridad que de ella emana debe encontrársele absolutamente subordinado.

Siguiendo con el principio de constitucionalidad, recordemos que el Constituyente de 1917, en el artículo 133, adoptó el criterio de la supremacía constitucional que considera a la ley fundamental como la *lex superior* de Hauriou o *lex legum*, como también la identificaba el maestro Burgoa, dispositivo constitucional que reiteró el artículo 126 previsto en la Constitución de 1857, el cual, a su vez, casi reprodujo a la letra el artículo VI, cláusula segunda, de la Constitución de los Estados Unidos.

Regresando al análisis, los sistemas de defensa de la Constitución pueden clasificarse atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomiende su tutela, por el modo en que se plantea y por los efectos que produce. Cuando esta tarea no es asignada a un órgano político sino de carácter judicial pueden presentarse dos variantes, que han sido identificadas como: 1) de *control amplio o difuso*, también conocido como modelo *americano,* el cual se plantea en vía incidental, en la que el juez no anula sino sólo declara una (preexistente) nulidad de la ley inconstitucional, —por lo que es un control "meramente declarativo" con efectos *ex tunc* o hacia el pasado, pues declara una nulidad preexistente—, y 2) el de *control especial, concentrado*, también conocido como modelo *austriaco*, el cual se plantea principalmente en vía de acción y se erige como un medio de control constitutivo de invalidez con efectos *ex nunc* o hacia el futuro, pues destruye la presunción de constitucionalidad de que la ley se encontraba investida, pudiendo sus efectos ser particulares o *erga omnes.*[13]

Terminado este breve recordatorio, debo precisar que a excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo previsto en el numeral

---

[13] Véase Cappelletti 1987.

105, fracción III, de la Constitución general de la República, cuyas particularidades no son materia de este trabajo, por los efectos del Caso Rosendo Radilla, en la justicia electoral, tenemos que la salvaguarda del principio de constitucionalidad se deposita exclusivamente en las salas del TEPJF, a través del conocimiento y resolución de los juicios y recursos federales previstos en el artículo 99 constitucional, párrafo cuarto, y que son desarrollados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en cuyo artículo 3, párrafo 1, inciso a, se establece que dicho sistema tiene, entre otros objetos, garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente y según corresponda a los principios de constitucionalidad y legalidad. Obviamente, dicho control se ejerce sobre la materia electoral federal así como sobre la electoral local de cada una de las 32 entidades federativas.

Como se puede apreciar, los juicios y recursos federales a que me he referido son bidireccionales, ya que funcionan para garantizar tanto constitucionalidad como legalidad, dependiendo de las características del caso contencioso que se trate.

Aquí resulta necesario hacer otras dos precisiones.

La primera consiste en que el recurso de revisión, cuyo conocimiento corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE), está diseñado sólo para garantizar la *legalidad* de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, en términos de los artículos 3, párrafo 2, inciso a, así como 35 a 39 de la LGSMIME.

La última se refiere al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores, sobre el cual podemos afirmar que en realidad no se trata de un medio de impugnación que forme parte de ese sistema porque más bien tiende a salvaguardar derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores del referido instituto.

Para terminar este primer apartado, es importante destacar que la salvaguarda del principio de constitucionalidad por parte de las salas del TEPJF, conlleva la atribución expresa, en sus ámbitos de competencia, de inaplicar

al caso concreto las leyes que se estimen contrarias a la Constitución,[14] en términos de lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución general de la República, en relación con los numerales 6, párrafo 4, y 9, párrafo 1, inciso e, de la LGSMIME, así como el 188, fracción XVIII, y 195, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).

Principio de legalidad

Existe coincidencia en concluir que éste dimana, principalmente, de lo previsto en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución general de la República, cuando ordena el primero que:

> Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Y cuando el segundo de esos dispositivos decreta que:

> Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De tales preceptos es posible desprender varios de los elementos fundamentales que conforman al principio de legalidad:

a) Su emisión debe ajustarse al procedimiento previsto para tal fin.
b) Debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

---

[14] Véase Terrazas y Sánchez 2011, 185-253.

c) Debe constar por escrito.
d) Debe ser emitido por la autoridad competente.
e) Debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

No pasó por alto que de los párrafos primero, penúltimo y último de la propia ley fundamental se desprenden también, como parte del principio de legalidad, por una parte, el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio, así como el derecho a la exacta aplicación de la ley, que deriva de los mandamientos de prohibir "que se imponga por simple analogía o aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata", así como en los juicios civiles y cualquier otro, con excepción de los penales, que la sentencia deberá ser conforme a la letra de la ley o atendiendo a la interpretación jurídica de la misma y, a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Como se puede deducir, dicho principio, en resumen, establece que todo acto de los órganos o poderes del Estado debe ajustarse a tales requisitos para encontrarse apegado a derecho, base sobre la cual se erige el Estado de Derecho. Es evidente que sobre cada uno de esos requisitos y su resultado existe una amplía, rica y muy variada doctrina.

Pero, para efectos de este trabajo, se debe tener presente que en la materia electoral la SCJN ha estimado que el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo, y que su respectivo control está depositado tanto en los tribunales electorales de las 32 entidades federativas como en las salas del TEPJF.

En efecto, respecto de la materia electoral federal, de conformidad con lo previsto en los artículos constitucionales 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, en relación con el numeral 3, párrafo 2, de la LGSMIME, los recursos de

apelación y reconsideración, así como los juicios de inconformidad y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previstos en la LGSMIME, cumplen también, como ya se adelantó en el apartado anterior, esa función.

Por lo que se refiere a la tutela del principio de legalidad en la materia electoral que corresponde a cada una de las 32 entidades federativas, los artículos 116, fracción IV, incisos b, c y l, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, de la CPEUM ordenan, entre otras cosas, que en las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en las leyes electorales locales, se establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Para concluir este apartado es necesario precisar que desde mi punto de vista, si bien de la Constitución federal pudiera concluirse que los tribunales electorales locales son los únicos guardianes del principio de legalidad en el ámbito de las entidades federativas, lo cierto es que se trata del primer eslabón de una cadena impugnativa, al menos bi-instancial, ya que la tutela que les corresponde se circunscribe a una primera instancia y, en otra posterior y última, a las salas del TEPJF, resultado de que los justiciables, aduciendo la violación directa de los artículos 14 y 16 constitucionales, que establecen el principio de legalidad, enseguida formulan agravios cuestionando la legalidad de las resoluciones de los tribunales electorales locales. Esta visión se confirma con la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF de rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.[15]

Comentario final de este apartado

A grandes rasgos, estas son las descripciones de los controles de constitucionalidad y legalidad operantes en la justicia electoral hasta antes de que la SCJN resolviera el Expediente Varios 912/2010. Por tanto, este es el

[15] Consultable en TEPJF 2010, 461-2.

marco al que se viene a incorporar el control de convencionalidad *ex officio* que tiene la atención de este trabajo.

El control de convencionalidad[16] y su incorporación al orden jurídico mexicano a partir del Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos

Sin desconocer la existencia de múltiples y especializadas definiciones sobre este concepto,[17] he decidido, para entender el presente tema, que lo que se necesita para contestar de la manera más exacta posible qué es el control de convencionalidad, la respuesta debe tener como fuente la jurisprudencia y los votos del tribunal internacional que dictó la sentencia que dio origen al Expediente Varios 912/2010 del Pleno de la SCJN.

Coincido con Eduardo Ferrer Mac-Gregor cuando afirma que dicho tema encuentra sus cimientos en el voto concurrente razonado que el entonces juez Sergio García Ramírez emitió en el Caso Tibi vs. Ecuador, cuyo texto, en lo que interesa, dice:

> 2. Como se ha dicho con frecuencia, la jurisdicción interamericana no es ni pretende ser una nueva y última instancia en el conocimiento que se inicia y desarrolla ante los órganos nacionales. No tiene a su cargo la revisión de los procesos internos, en la forma en que ésta se realiza por los órganos domésticos. Su designio es otro: confrontar los actos y las situaciones generados en el marco nacional con las estipulaciones de los tratados internacionales que confieren a la Corte competencia en asuntos contenciosos, señaladamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para establecer, a partir de ahí, orientaciones que posean amplio valor indicativo para los Estados partes en la Convención, además de la eficacia pre-

16 Este concepto fue acuñado por Mauro Cappelletti en 1977.

17 Véase, por ejemplo, Rey 2008.

> ceptiva —carácter vinculante de la sentencia, como norma jurídica individualizada— que tienen para el Estado que figura como parte formal y material en un proceso.
>
> 3. En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados —disposiciones de alcance general— a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la "constitucionalidad", el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la "convencionalidad" de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público —y, eventualmente, de otros agentes sociales— al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía (Corte IDH 2004).

Posteriormente, ese concepto fue recuperado por la Corte IDH en la sentencia recaída al Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, otorgándole un carácter difuso, cuando a la letra sentenció:

> 124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Ame-

> ricana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH 2006a).

Para mí es también el juez García Ramírez, en el voto concurrente razonado antes referido,[18] quien construyó algunas de las columnas de esa división.

Los últimos datos requeridos para estar en condiciones de ofrecer una definición del control de convencionalidad desde el punto de vista interno también se encuentran en la sentencia que recayó al Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, donde la Corte IDH añadió como características de ese control: 1) su carácter oficioso, 2) su ejercicio en razón de la competencia según la materia de los tribunales nacionales, y 3) su sujeción a las reglas procesales que regulen los medios de impugnación de las respectivas competencias, como puede leerse en seguida:

---

[18] El párrafo 5 del mencionado voto concurrente razonado dice: "Sería imposible, además de indeseable, tomando en cuenta el carácter subsidiario o complementario de la jurisdicción internacional, que ésta recibiera un gran número de contiendas sobre hechos idénticos o muy semejantes entre sí, para reiterar una y otra vez los criterios sostenidos en litigios precedentes. *Hay que insistir en que los propios Estados, garantes del sistema interamericano de derechos humanos, son al mismo tiempo piezas esenciales de ese sistema, al que concurren a través de una voluntad política y jurídica que constituye la mejor prenda de la eficacia verdadera del régimen internacional de protección de los derechos humanos, sustentado en la eficacia del régimen interno de protección de esos derechos".* (Énfasis añadido).

> 128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también "de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones (Corte IDH 2006b).

Teniendo toda esa información y conjugando todos los elementos anteriores, es posible, para decirlo en mis palabras, que el *control de convencionalidad* derivado de la sentencia internacional que nos ocupa, para efectos de nuestro orden jurídico interno, puede definirse como la competencia formal y materialmente de tipo jurisdiccional, sujeta a los criterios competenciales y de tipo procesal que regulan la actividad de cada tribunal interno, de verificar *ex officio,* si el acto u omisión reclamados, así como las leyes que lo regulan, se ajustan o no al Pacto de San José y sus protocolos adicionales, cuyas resoluciones son vinculantes para las partes y su objetivo último siempre deberá ser de tipo restitutorio del derecho humano violado, para lo cual podrán tener, entre otros efectos, hasta el de desaplicación al caso particular de la norma jurídica interna tildada

de contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos adicionales.[19]

Como consecuencia de lo anterior, es posible concluir que el control de convencionalidad salvaguarda el principio de supremacía de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos adicionales. Su rango dentro de nuestro sistema jurídico, en virtud de la reforma al artículo 1° constitucional,[20] es equiparable al de supremacía constitucional por mandato de la propia ley fundamental, generándole un carácter híbrido en atención a la fuente (Constitución o tratado), y hay quienes incluso señalan que "…las cláusulas de convencionalidad del deber de adecuar la Constitución y la legislación interna a los ordenamientos internacionales, así como los criterios judiciales, se han convertido en una nueva fórmula del derecho constitucional, la primacía del derecho convencional" (García 2010, 26).

Una vez que se tiene claridad sobre este tipo de control, como lo anoté desde el principio de este trabajo, la SCJN, en la resolución del Expediente Varios 912/2010, determinó el reconocimiento por el orden jurídico mexicano de un *control de convencionalidad ex officio*, que conlleva el distanciamiento del modelo jurisprudencialmente construido a favor de un control de constitucionalidad ejercido exclusivamente por el Poder Judicial federal (amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) así como por el desplegado por su Tribunal Electoral desde la reforma constitucional de 2007,[21] que se puede explicar a partir de las bases siguientes:

---

19 No pasa inadvertida la discusión sobre si esa confronta se reduce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos adicionales o si incluye a todo el derecho internacional referente a los derechos humanos del que nuestro país forma parte, como se puede leer en los votos concurrentes de los jueces García Ramírez y Cançado Trindade en la sentencia que recayó al Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú.

20 Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

21 Véase Díaz 2010.

Primera. Dicho control deriva de la interpretación armónica de los artículos 1° y 133 de la Constitución general de la República, con lo señalado por la sentencia de la Corte IDH en el Caso Rosendo Radilla.

Segunda. Ese control debe ser aplicado de manera difusa por todos los jueces del país.

Tercera. Su ejercicio debe desplegarse sin que sea exigible que el justiciable cuestione la violación de los derechos humanos contenidos en la Constitución general y en los tratados internacionales en la materia.

Cuarta. El ejercicio de dicho control, para resolver los asuntos contenciosos, obedece a la presunción de constitucionalidad de las leyes y se debe desarrollar en tres etapas sucesivas: 1. La primera consiste en verificar si con una interpretación conforme en sentido amplio se resuelve el conflicto. 2. De no ser suficiente la anterior, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto. 3. Sólo cuando las dos anteriores no son posibles para resolver el conflicto, entonces se reconoce la facultad de inaplicar la ley.

Quinta. Las autoridades no jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la incompatibilidad de las normas o inaplicarlas en los casos concretos.

Además de lo anterior, la SCJN advierte en su resolución que con motivo de la entrada en operación de ese modelo, tanto la misma SCJN como el legislador pueden revisar respectivamente los criterios y normas que establecen las condiciones de procedencia en las vías directas de control para procesos específicos y evalúen la necesidad de su modificación.

Respecto a la justicia electoral, la SCJN determina a partir del modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad que inserta en su resolución, que el TEPJF ejerce un tipo de control por determinación

constitucional específica,[22] cuyo posible resultado sólo es de inaplicación en forma directa o incidental, mientras que los tribunales electorales locales ejercen un tipo de control difuso en que sólo es posible la inaplicación a través de la vía incidental. Aclara sobre esto último que la forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente. Precisó que en ninguno de los dos casos anteriores el posible resultado podrá ser la declaración de inconstitucionalidad *sino sólo la inaplicación de la norma jurídica tildada de contraria a los derechos humanos cuya violación se reclame.*

La SCJN, en la resolución que dictó, hizo distinción entre tribunales federales y tribunales locales, pero nunca señaló que estuviera reservado a los órganos jurisdiccionales que conocen de control de constitucionalidad o de control de legalidad, como expresamente se divide respecto a la impartición de la justicia electoral. Todo lo contrario: fue enfática en señalar que el control de convencionalidad *ex officio* debe ser aplicado de manera *difusa* por *todos* los jueces del país, lo que incluye de manera sobresaliente a los tribunales electorales locales.

Conviene insistir sobre este punto. El mandato es claro y directo a todos los jueces nacionales, particularmente aquellos a quienes se les consideraba sustraídos de esa importante función. Todos son guardianes y, por ende, se considera que corresponsables, en sus respectivos ámbitos competenciales, de la plena observancia de los derechos humanos.

Un gran número de esos casos, sin lugar a dudas, se presentará a los tribunales de las entidades federativas, los cuales, en esta primera etapa, podrán enfrentar posibles limitaciones —prefiero verlas como retos o metas—, entre las que podemos avizorar a manera sólo ejemplificativa, como la primera y para mí la más evidente, que consistirá en vencer la fuerte tradición impuesta por el Poder Judicial de la Federación, que se reservaba

---

[22] Se refiere al previsto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo sexto, de la CPEUM.

la salvaguarda de la Constitución a través de la facultad de inaplicar leyes al caso particular. Su función ya no sólo se agota con la mera aplicación de la ley al caso concreto. Ahora tiene la obligación de verificar que la ley que aplica no sea violatoria de los derechos humanos. Otra más consistirá en asimilar el cúmulo de métodos de interpretación y principios que regulan esa relevante actividad. La siguiente, que se encuentra íntimamente vinculada con la anterior, residirá en imponerse de los tratados internacionales, sentencias y criterios emitidos por la Corte IDH y el Poder Judicial de la Federación. Concomitante con lo apuntado, será necesario reconocer a todos los jueces, en la Constitución federal y en las estatales, mayores garantías blindadas para el adecuado ejercicio de sus funciones, porque con motivo de esta nueva facultad se verán sometidos a mayores presiones por los poderes locales y otros factores reales de poder. En consecuencia, ya no basta que los jueces, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, conozcan las leyes locales. Cada vez resulta más evidente la necesidad de que, además, sean auténticos especialistas en el derecho internacional de los derechos humanos.

Para concluir este apartado, no se pasa por alto que, en mi opinión, existe un importante precedente en materia de control de convencionalidad que se ha analizado desde otras perspectivas,[23] desplegado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia que recayó al expediente SUP-JDC-695 /2007,[24] en el que medularmente se aplicaron disposiciones convencionales por encima de preceptos de rango constitucional del estado de Baja California, ya que "… previo a la reforma constitucional de 2007, pues en

---

[23] El número 9 de la serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral fue dedicado a examinar ese tema con el título *Interpretación conforme a la Constitución. Antinomias y lagunas: caso Hank Rhon,* elaborado por Alfonso J. García Figueroa.

[24] Jorge Hank Rhon vs. Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Sentencia del 6 de julio de 2007. En dicho asunto se señaló que la Sala Superior tiene competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Baja California, en relación con los tratados internacionales, pues se trata de control de legalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tiene en cuenta que no se hace una comparación entre lo establecido por la Carta Magna y la legislación local.

ese momento dicho órgano jurisdiccional no podía realizar de manera directa control de la constitucionalidad…" (Cienfuegos 2011, 79).

Temas cuyo examen será necesario, con motivo del acoplamiento del control de convencionalidad ex officio *a la justicia electoral que imparten el TEPJF y los tribunales electorales locales*

Este apartado no pretende ser un estudio acabado sobre los múltiples efectos que se producirán con motivo de la asimilación del control de convencionalidad *ex officio* al modelo actual de impartición de justicia electoral, pero tiene como objetivo expresar algunas ideas o alertar sobre determinados casos o temas que muy próximamente se presentarán a los partidos políticos, autoridades y tribunales especializados en la materia electoral y cuyo conocimiento ameritará la emisión de los pronunciamientos correspondientes. Para concluir este apartado, se acompaña una propuesta cuyo objetivo es la sistematización de toda la información que se genere, a partir del cumplimiento de la obligación que, entre otras, impuso a todas las autoridades electorales del país el artículo 1 de la CPEUM.

Métodos de interpretación

Los artículos 2, párrafo 1, de la LGSMIME y 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), establecen, cada uno en su respectivo ámbito, que las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. La mayoría de las legislaciones electorales locales, tanto sustantivas como procesales, son coincidentes en la adopción de tales criterios de interpretación. A partir de la reforma al párrafo segundo del artículo 1 constitucional se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Sobre esa base, en la resolución de la SCJN examinada se determinó que con motivo del control de convencionalidad *ex officio* que deberán desplegar, entre otras, todas las autoridades electorales del país, se sujetará, según el caso, a las etapas siguientes: 1. La primera, consiste en verificar si con una interpretación conforme en sentido amplio[25] se resuelve el conflicto. 2. De no ser suficiente la anterior, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto.[26] 3. Sólo cuando las dos anteriores no son suficientes para resolver el conflicto, se reconoce la facultad de inaplicar la ley exclusivamente sobre el caso concreto sin hacer pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad de la norma respectiva.[27]

Resulta importante aclarar que mientras las dos opciones de interpretación conforme deben ser aplicadas por todas las autoridades del país (jurisdiccionales y no jurisdiccionales), en cambio, la facultad de inaplicar normas quedó explícitamente reservada a las autoridades jurisdiccionales, siempre que previamente hubieran intentado resolver el conflicto planteado con base en las dos opciones de interpretación conforme antes enumeradas.

Aunado a lo anterior, será necesario profundizar en el conocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Vázquez y Serrano s/f), en tanto rectores de la interpretación de los derechos humanos, así como porque tendrán que interactuar a su vez con los principios rectores de la materia electoral.

---

25 Dice la SCJN: "Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

26 Explica la SCJN: "Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos".

27 Señala la SCJN: "Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte".

Sobre este particular, la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa formula una aproximación muy exacta sobre dichos principios, cuando explica en un voto particular:

> … **universalidad** *(como pacto jurídico y ético entre las naciones según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que reconoce que los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos)*, **interdependencia** *(los derechos humanos establecen relaciones recíprocas entre ellos)*, **indivisibilidad** *(todos los derechos humanos se encuentran unidos pues todos juntos forman una sola construcción)* y **progresividad** *(entendida como gradualidad y avance, de modo que siempre puede superarse)*, por lo que se surte la procedencia de la vía del juicio ciudadano… (SUP-JDC-10647/2011).

Nuevo objetivo de los medios de impugnación en materia electoral federal

A la par de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, en términos del artículo 3, párrafo 1, inciso a, de la LGSMIME, a partir de esta nueva etapa también se deberán salvaguardar y proteger los derechos humanos de carácter político-electoral. Lo anterior deberá reflejarse en la interpretación y aplicación de las normas procesales que regulan desde la procedencia hasta los efectos de las sentencias que se emitan en tales casos. En similares términos, esta nueva intelección deberá incorporarse a cada uno de los sistemas de medios de impugnación en materia electoral que funcionan en las 32 entidades federativas.[28]

---

[28] Recordemos que en la votación de este punto, por una mayoría de siete ministros, se dijo: "Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, porque la obligación deriva de un sistema, Franco González Salas, con base en lo dispuesto en el artículo 1° constitucional y en la propia sentencia, Zaldívar Lelo de Larrea, por la razón manifestada por el señor Ministro

Partidos políticos y derechos humanos

Es cierto que los artículos 41, base I, párrafo último, de la CPEUM y 46, párrafos 1 y 2 del Cofipe establecen que las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) solamente podrán intervenir en los asuntos internos[29] de los partidos políticos que comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, en los términos que señalen la Constitución y la ley, así como sus estatutos y reglamentos.

Al respecto, el artículo 22, párrafo 5, del Cofipe establece que los partidos políticos se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en ese código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos. En materia de conflictos, el párrafo 4 del artículo 46 mencionado dispone que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Precisa que sólo cuando se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral. Finalmente, el artículo 2, párrafo 2 de la LGSMIME señala que la conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos deberá ser considerada por

---

Cossío Díaz, Valls Hernández, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que, de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes".* (Énfasis añadido).

29 Dice el artículo 46, párrafo 3, del Cofipe: "3. Son asuntos internos de los partidos políticos: a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos; b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos; c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección; d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados".

las autoridades electorales competentes al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos.

Atendiendo a ese ámbito interno de los partidos políticos, así como a su carácter de entidades de interés público y objetivos específicos que establece el artículo 41 constitucional, base I, considero que sobre ellos, concretamente sus órganos de dirección y de justicia partidaria, también recae la obligación que está dirigida a todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de sus afiliados, en términos del artículo 1°, párrafo tercero de la CPEUM.

Planteamiento simultáneo de los controles de constitucionalidad, de convencionalidad *ex officio* y legalidad en materia electoral

Frecuentemente, los justiciables en las demandas de sus medios de impugnación, para combatir la determinación u omisión que les afecta, formulan agravios invocando la transgresión de disposiciones constitucionales, de cláusulas convencionales y de preceptos legales. Esta situación generará diversos escenarios en los que, particularmente los tribunales electorales locales, atendiendo a las condiciones específicas de cada caso, deberán adoptar, con toda oportunidad y de manera fundada y motivada, las decisiones que garanticen la mayor protección a los justiciables, sobre todo cuando se invoquen simultáneamente los controles de constitucionalidad y de convencionalidad.

Recurso de reconsideración en materia electoral federal

Además de su procedencia en las sentencias de fondo (Jurisprudencia 22/2001) que recaigan a los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como de las asignaciones por el principio de representación

proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE, en el caso nos interesa la otra hipótesis de procedencia que establece el inciso b, del párrafo 1, del artículo 61 de la LGSMIME, cuando dice que el recurso de reconsideración procederá en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En la actualidad, la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF ha reconocido otras causas de procedibilidad del citado medio de impugnación (Jurisprudencias 32/2009 y 10/2011). Ahora bien, se considera que muy pronto, con base en los artículos 1° (protección de derechos humanos) y 17 (efectivo acceso a la justicia) de la ley fundamental, deberá admitirse su procedencia también en aquellos casos 1) en que se declare infundada la solicitud de no aplicación de una ley por considerarla contraria no sólo a la Constitución, y 2) sino también de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Todo lo anterior, como ya se adelantó, seguramente también impactará en la previsión legal del artículo 23, párrafo 2, de la LGSMIME, consistente en que el recurso de reconsideración no aplica la suplencia en la deficiencia de la argumentación de los agravios al considerarse como un medio de impugnación de estricto derecho.

Parámetros de análisis del control de convencionalidad *ex officio* que deberán ejercer todos los jueces del país

La SCJN indica que se integra de la manera siguiente: 1) Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1 y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación. 2) Todos los derechos humanos contenidos en tratados in-

ternacionales en los que el Estado mexicano sea parte.[30] 3) Criterios *vinculantes* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios *orientadores* de la jurisprudencia y precedentes de la citada corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte. Los cuales, desde mi óptica, incluye específicamente a los tribunales electorales locales.

Posibles colisiones entre los diferentes tipos de control

Otro caso que seguramente será motivo de análisis y pronunciamiento estriba en las posibilidades de que una sentencia en que un tribunal local desplegó el control de convencionalidad *ex officio* se combata a través de un medio de impugnación en el que se plantee no su revisión a través de ese mismo tipo de control, sino mediante un control de constitucionalidad, como se hace con frecuencia respecto del control de legalidad. Dicho en otras palabras: que a través del control de constitucionalidad se pretenda vigilar al control de convencionalidad.

Unidad, coherencia y uniformidad en el control de convencionalidad *ex officio* desplegado por todas las autoridades administrativas-electorales y los tribunales electorales locales

Para terminar, considero conveniente que todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales del país, junto con el IFE y el TEPJF y su

30 La SCJN señala que los tratados competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en el mismo texto de los tratados o mediante jurisprudencia de la misma Corte, son los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Párrafo a del artículo 8 y en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención De Belém Do Pará"; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

evidente liderazgo, se coordinen a la brevedad para crear y mantener permanentemente actualizada una base de datos en que se recuperen todos los asuntos que impliquen el ejercicio del mencionado control de convencionalidad, con la finalidad de incentivar una política de unidad, coherencia y uniformidad en el ejercicio de dicha facultad. Lo anterior, aclarando que en modo alguno significa que entre autoridades electorales locales se genere la obligatoriedad del precedente.

Reflexión final

El control de constitucionalidad concreto en la materia electoral es de carácter concentrado porque se encuentra expresamente depositado en las salas del TEPJF, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo sexto, de la CPEUM. *En efecto, recordemos que fueron las reformas constitucionales y legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente, en donde se determinó por el Constituyente Permanente que la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad, corresponde a las salas del TEPJF, mientras que a los tribunales electorales locales atañe la salvaguarda del principio de legalidad. La reforma constitucional de 2007, a que hice referencia con anterioridad, incluso señaló que cuando las salas del TEPJF inapliquen una ley por estimarla contraria a la ley fundamental, por conducto del presidente del TEPJF, deberá informar de ello a la SCJN.* Por consecuencia, en nuestro país *se considera que* no puede operar un modelo de control difuso de la constitucionalidad, entiéndase aplicable por los tribunales electorales locales, porque dicho diseño depende directamente de las citadas disposiciones constitucionales, a diferencia del que fue construido jurisprudencialmente por la SCJN a partir de la interpretación del artículo 133 constitucional, *respecto de los poderes judiciales locales y el Poder Judicial de la Federación. Paradójicamente, esta situación actual llevará a casos extremos tales como que, mientras las Salas del TEPJF están obligadas a informar a la SCJN sobre la inaplicación de leyes electorales por estimarlas contrarias a la CPEUM, los tribunales elec-*

torales locales no lo estarán en similares condiciones respecto a informar a la SCJN *o al* TEPJF *cuando desplieguen esas facultades de control, al estimar que las leyes electorales son contrarias a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin duda, esto hace evidente la necesidad de reexaminar a la brevedad posible el diseño de justicia electoral previsto en la ley fundamental y lo identifica como un tema más de la próxima reforma electoral.*

No paso por alto que la SCJN no determinó cambio alguno respecto a la decisión de mantener concentrado en el Poder Judicial de la Federación el control directo de la constitucionalidad. A diferencia del control de convencionalidad *ex officio* reconocido por la SCJN y al que me he venido refiriendo, por derivar de la nueva interpretación que ese alto Tribunal desprendió de los artículos 1 y 133 de la CPEUM, en relación con el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte IDH en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, a cuyo cumplimiento están obligadas todas las autoridades del país, y que, por consecuencia, irradia sus efectos también a todas las autoridades electorales.

Estoy seguro de la gigantesca transformación que lo anterior significará, particularmente para todo el aparato de impartición de justicia en materia electoral. En esas condiciones, este trabajo se ocupa, inacabadamente, sólo de una de las tantas vertientes de su análisis. Pero tengo la certeza de que servirá para difundir entre el público especializado la causa de esta importante transformación, así como algunas de las preocupaciones que considero que serán motivo de examen próximamente, tanto en los actos y resoluciones de los partidos políticos y las autoridades electorales como en las sentencias que se dicten a partir de este nuevo modelo de impartición de justicia electoral.

Fuentes consultadas

Cappelletti, Mauro. 1987. *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado).* México: UNAM.

Cienfuegos Salgado, David. 2011. "El control de convencionalidad en México". *Lex, difusión y análisis* 187: enero.

Decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 1934.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: TEPJF.

Córdova Vianello, Lorenzo. 2011. "La revolución copernicana". *El Universal,* 27 de julio, primera sección.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2004. Sentencia Caso Tibi vs. Ecuador del 7 de septiembre de 2004. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf (consultada el 25 de octubre de 2011).

——. 2006a. Sentencia Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, del 26 de septiembre de 2006. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 25 de octubre de 2011).

——. 2006b. Sentencia Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú del 24 de septiembre de 2006. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 25 de octubre de 2011).

——. 2009. Sentencia Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 20 de octubre de 2011).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: TEPJF.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

Díaz Revorio, Francisco Javier. 2010. *El control constitucional del Tribunal Electoral.* Temas selectos de Derecho Electoral 11, México: TEPJF.

Expediente varios 912/2010. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/10009120.008.doc (consultada el 26 de octubre de 2011).

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2010. El control difuso de convencionalidad en el Estado Constitucional. En *Formación y Perspectivas del Estado en México*. Coords. Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés, 151-188. México: UNAM/El Colegio Nacional.

García Figueroa, Alfredo J. 2008. *Interpretación conforme a la Constitución. Antinomias y lagunas: caso Hank Rhon.* Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral 9. México: TEPJF.

García Morelos, Gumesindo. 2010. *El control judicial difuso de convencionalidad de los derechos humanos por los tribunales ordinarios en México.* México: UBIJUS.

Jurisprudencia J.05/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. Suplemento número 3 de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* tercera época: 21. Con clave de publicación S3ELJ005/99.

——. P./J. 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, p. 5. Agosto de 1999.

——. 21/2001. PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. *Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, publicado por el TEPJF, Jurisprudencia, volumen 1, pp. 461-2.

——. 22/2001. RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. *Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, publicado por el TEPJF, Jurisprudencia, volumen 1, pp. 521-2.

——. P./J. 23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, p. 82. Junio de 2002.

——. P./J. 24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE

LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, p. 5. Junio de 2002.

——. P./J. 25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, p. 81. Junio de 2002.

——. P./J. 26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, p. 83. Junio de 2002.

——. 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. *Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, publicado por el TEPJF. Jurisprudencia, volumen 1, pp. 429-430.

——. 10/2011. RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 14 y 15 de septiembre de 2011, aprobó por mayoría de seis votos la juris-

prudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

Kelsen, Hans. 1988. *Teoría General del Derecho y del Estado.* México: UNAM.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2008. México: TEPJF.

Rey Cantor, Ernesto. 2008. *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos.* México: Porrúa.

Sentencia SUP-JDC-695/2007. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actor: Jorge Hank Rhon. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011)

—— SUP-JDC-10647/2011. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actores: Diana Ortiz Trujillo y otros. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias.asp (consultada el 8 de noviembre de 2011).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2010. *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, vol. 1. México: TEPJF

Terrazas Salgado, Rodolfo. 2006. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México,* dos tomos. México: Ángel Editor.

—— y Rosa María Sánchez Ávila. 2011. "Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad de determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral". *Justicia Electoral. Revista del*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 7, 4a. época, vol., 1: 185-253.

Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano s/f. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf (consultado el 7 de noviembre de 2011).

Hacia un nuevo modelo de control de la constitucionalidad en materia electoral. Retos, perspectivas y algunas propuestas

Toward a new model of control on election constitutional challenges, prospects and some proposals

Raúl Montoya Zamora*

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar si la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011, entraña la autorización para que todos los operadores jurídicos que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, puedan ejercer lo que en la doctrina se denomina control difuso de la constitucionalidad; señalando algunos de los retos que ofrece, con la finalidad de realizar algunas propuestas de reforma.

Palabras clave: control constitucional difuso, control de convencionalidad, derechos humanos, supremacía constitucional.

Abstract

The present work aims to analyze whether the constitutional reform on human rights published in the Official Journal of the Federation on June 10 two thousand eleven, involves authorization for all legal operators perform

---

* Profesor investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. rulesmontoya@hotmail.com.

functions substantially jurisdictional to exercise what the doctrine is called diffuse control of constitutionality; noting some of the challenges it offers, in order to make some proposals for reform.

KEYWORDS: constitutional control, fuzzy, conventionality control, human rights, constitutional supremacy.

Introducción

La reforma constitucional en materia electoral de noviembre de 2007 y la legal de 2008 constituyeron un avance significativo dentro del control constitucional en la materia electoral, al facultar a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para asegurar la regularidad constitucional de las leyes electorales con motivo del acto de aplicación.

No obstante, se considera que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011, da un giro de 180 grados al sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral.

En esas condiciones, el presente trabajo tiene como objetivo justificar la existencia de un nuevo modelo de control de la constitucionalidad en materia electoral, así como exponer los principales retos que ofrece.

Para cumplir con el objetivo trazado, en primer término se analizarán los dos más importantes sistemas de control constitucionalidad vigentes en el mundo contemporáneo, para después realizar un análisis del estado de la cuestión en cuanto al tema toral, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Posterior a ello, se justificará la necesidad de dar paso a un sistema de control constitucional difuso, al señalar algunos de los retos que ofrece, con la finalidad de realizar algunas propuestas de reforma.

Sistemas de control constitucional vigentes en el mundo contemporáneo

Tratando de mostrar un panorama claro sobre los sistemas de control de la constitucionalidad de leyes vigentes en el mundo contemporáneo, en este apartado se analizan dos de los grandes paradigmas que por muchos años se presentaron en forma de binomio, esto es, que antaño mostraban signos característicos que permitían su clara diferenciación, haciéndose excluyentes uno al otro; se trata de los sistemas americano (*judicial review*),

llamado también de control difuso, y europeo (kelseniano), también conocido como de control concentrado.

Estos paradigmas provenientes de tradiciones jurídicas distintas —el primero deposita toda su confianza en el sistema judicial en detrimento del legislador y el segundo lo hace de manera inversa—, actualmente presentan mutaciones que hacen imposible seguir sosteniendo su separación total. Es más, se puede decir que dichas especificaciones se han relativizado de modo que hoy día se puede hablar de una convergencia entre ambos sistemas de control de la constitucionalidad.

Además de lo anterior, es preciso señalar que el caso de México merece un estudio comparativo con los sistemas apuntados, con el objeto de ubicar dicho sistema de control de constitucionalidad de leyes en el mundo contemporáneo y de ahí obtener algunas propuestas para su mejoramiento.

Sistema americano

El sistema de control constitucional americano o difuso —como muchos lo han llamado— es producto de una tradición que encomienda al Poder Judicial el examen de que las leyes se ajusten a la Constitución. Dicho sistema parte del supuesto de reconocer a la Constitución como norma suprema, según se consagra en el artículo VI, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos de América (CPEUA 1787):

> Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.[1]

---

[1] "This constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, any thing in

El artículo constitucional en comento se encuentra interconectado con el artículo III, sección segunda, párrafo primero, el cual encomienda al Poder Judicial la resolución de las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren con su autoridad:

> El poder judicial se extenderá a todos los casos, en ley y equidad, levantándose bajo esta constitución, las leyes de los Estados Unidos, y los tratados celebrados o que se hagan bajo su autoridad[2] (CPEUA 1787).

De lo expuesto en los artículos precedentes se evidencia que el sistema americano de control constitucional bien se ganó el adjetivo "difuso", porque todos los órganos pertenecientes al Poder Judicial pueden examinar el apego de las normas generales a la Constitución, con la premisa de considerar a esta como una *high law*, esto es, ley suprema.[3]

Sobre este último aspecto, Zagrebelsky (1995, 54-8) nos detalla que la concepción americana de Constitución como ley suprema reconoce que la misma se encuentra dotada de ciertos contenidos materiales, como los derechos fundamentales, principios y valores existentes antes de la formación de la Constitución y que sólo ésta los viene a confirmar; podríamos decir que se reconoce una Constitución de tipo axiológico resultante

---

the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding" (Traducción al español del autor).

2 "The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made under their authority" (Traducción al español del autor).

3 "The judicial power of the United States, shall be vested in one supreme court, and in such inferior courts as the Congress may, from time to time, ordain and establish. The judges, both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behaviour, and shall, at stated times, receive for their services a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office" (CPEUA, artículo III, sección I, 1787).

de algunos postulados del derecho natural. Así, mediante el control constitucional de las leyes, básicamente se pretendió que éstas se ajustaran a dichos contenidos materiales, o sea, se buscó ante todo, que la ley surgiera de los derechos y no los derechos de la ley, como aconteció con la concepción europea durante la segunda guerra.

El sistema americano de control difuso presenta las siguientes características:

a) Ejercido por todos los órganos de la autoridad judicial.
b) Incidental: sólo puede plantearse en vía prejudicial por quien es parte en una controversia.
c) Especial: la declaración de inconstitucionalidad únicamente lleva a la desaplicación de la ley en un caso concreto.
d) Declarativo: la declaración de inconstitucionalidad opera a modo de certeza retroactiva de una nulidad preexistente, y presupone que todos los órganos jurisdiccionales (del órgano judicial) puedan ejercitarla (Fernández 2004, 26).

Sistema europeo

El sistema europeo de control constitucional concentrado parte de postulados contrarios a los sostenidos por el sistema americano, puesto que, en primer lugar, el examen del apego de las leyes a la Constitución se da al considerar a ésta como un ordenamiento superior, del que depende la validez del resto de las normas jurídicas pertenecientes a un sistema jurídico dado, prescindiendo ante todo de contenidos materiales, pues a decir de Kelsen (2001, 81-2):

> … la Constitución debe, sobre todo si ella crea un tribunal constitucional, abstenerse de ese género de faseología, y si se quiere establecer principios relativos al contenido de las leyes, deberá formularlos de una manera tan precisa como sea posible.

Es más, Kelsen consideró que reconocer los contenidos materiales de la Constitución puede jugar un papel altamente peligroso, pues invitaría al legislador a conformarse con los criterios de justicia, igualdad, libertad, moralidad, etcétera, como direcciones relativas al contenido de las leyes; y si se deja a cargo del Tribunal constitucional verificar el apego de las leyes a esos contenidos, el poder del Tribunal sería tal que devendría en insoportable, pues la concepción de justicia de la mayoría de los jueces del Tribunal podría ser contraria a la de la mayoría de la población, y también a la de la mayoría del parlamento que ha aprobado la ley (Kelsen 2001, 80-1).

De ahí que el criterio de validez normativa de Kelsen provenga únicamente del apego de las normas secundarias al aspecto formal de la Constitución, es decir, a una serie de reglas que previenen la formación del resto de las normas del sistema, sin importar su contenido.

Kelsen (1986, 277) sostiene que una ley sólo puede ser válida fundándose en la Constitución y que la afirmación que se hace de que una ley válida es inconstitucional, sólo tiene sentido en el hecho de que la ley puede ser derogada conforme a la Constitución. ”Mientras no sea derogada, tiene que ser considerada válida, y mientras sea válida, no puede ser inconstitucional”.

De lo anterior se percibe por qué Kelsen calificaba al Tribunal constitucional como una especie de legislador negativo, pues su tarea —autorizada por la propia Constitución— le confería el papel de derogar las leyes contrarias a los procedimientos formales para su formación, previstos en la propia Constitución, es decir, se excluía ante todo alguna fase creativa del Tribunal constitucional.

En ese contexto, el sistema europeo de control de la constitucionalidad, inspirado en las ideas de Kelsen, cobró vida en la Constitución austriaca de 1920, y en su versión original presentó las siguientes características:

a) Ejercido por un solo órgano de control constitucional.
b) Principal: el control se propone de forma totalmente ajena a la apli-

cación de la ley a un caso concreto, ya que se cuestiona de modo directo la constitucionalidad de la ley en general.

c) General: la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes*, esto es, que la ley pierde su eficacia normativa general.

d) Constitutivo: la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos únicamente para el futuro, por lo que no se puede pensar en la aplicación retroactiva de la ley declarada inconstitucional (Fernández 2004, 26).

Puntos de relativización y convergencia entre los sistemas americano y europeo

El primer punto de relativización entre el sistema americano y europeo de control constitucional de leyes lo encontramos en el órgano u órganos encargados de tal función; en el sistema americano todos los órganos jurisdiccionales de la autoridad judicial, y en el europeo un solo órgano, el Tribunal constitucional.

Sobre este aspecto, la relativización empieza a raíz de una reforma constitucional sucedida en Austria en 1929, por medio de la cual se facultó a los particulares, con motivo de la aplicación de la ley a un caso concreto, para recurrir las leyes por vicios de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia Administrativa; dichos órganos se encontraban facultados ante el Tribunal constitucional para plantear la inconstitucionalidad de la ley alegada por las partes, es decir, tales órganos contaban con una potestad para realizar o no dicho planteamiento ante el Tribunal constitucional; de igual modo, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia Administrativa podían plantear de oficio y de forma incidental la posible contravención de una ley que pretendía aplicarse a un caso concreto con la Constitución (Constitución austriaca, artículo 140, 1929).

Cabe señalar que con la reforma de 1975 se facultó también a los tribunales de segunda instancia para realizar el planteamiento de inconstitucionalidad. En los ordenamientos europeos de la segunda posguerra ya

se presenta un escenario semejante a la reforma constitucional de Austria, pues al lado del órgano encargado del control constitucional se reconoce la coexistencia de un tipo de control difuso, mediante el cual los órganos jurisdiccionales comunes, si bien no cuentan con potestades para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sí pueden plantear ante el órgano de control constitucional —mediante vía incidental y con motivo de aplicación de la ley en un caso concreto— la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Ello implica la relativización en cuanto a los órganos encargados del control constitucional, pues en donde se cuente con el medio de control constitucional denominado "cuestion de inconstitucionalidad", los órganos facultados de realizar el planteamiento ante el Tribunal constitucional tienen que realizar un juicio previo de constitucionalidad de la norma tendente a sostener ese planteamiento, dejando sólo al Tribunal constitucional el papel de decidir sobre la constitucionalidad o no de las leyes. De esa forma ya no se centra en un solo órgano toda la labor de controlar la constitucionalidad de las leyes (Fernández 2004, 28-35).

El segundo punto de relatividad se ubica en los caracteres incidental, reconocido en el modelo americano, y principal, ubicado en el modelo europeo. El carácter incidental del modelo americano obedece a que la cuestión de inconstitucionalidad de una ley se suscita con motivo de la aplicación de ésta a un caso concreto, mientras que en el sistema europeo la inconstitucionalidad se plantea de modo principal, es decir, no presupone la aplicación de la ley cuestionada de inconstitucional a un caso específico. Con la introducción en algunos ordenamientos europeos de la "cuestión de inconstitucionalidad", tal fórmula se relativiza pues se introdujo un elemento incidental y concreto en el planteamiento realizado por los órganos jurisdiccionales ante el Tribunal constitucional. Además, la norma objeto de control constitucional es la misma que se va a emplear en la resolución del caso, lo que vincula al Tribunal constitucional con la resolución del caso concreto. Así, la concreción del planteamiento convive

con la abstracción del enjuiciamiento que hace el Tribunal constitucional, el cual necesariamente va a influir en la resolución del caso determinado (Fernández 2004, 35-40).

Otro punto de relativización tiene que ver con los efectos de las sentencias de uno y de otro sistema. En el modelo americano, el juez propiamente no anula la ley, sino que reconoce una nulidad preexistente y por tanto inaplica la ley contraria a la Constitución (efectos declarativos). Los efectos de la declaración son retroactivos y, dado el carácter incidental, las sentencias tienen efecto únicamente para las partes. En el sistema europeo, las sentencias anulan por completo una ley en el mismo sentido que lo haría una ley abrogatoria, los efectos de la anulación son generales y no puede pensarse que esa anulación tenga efectos retroactivos, la nulidad es para el futuro.

La relativización de este punto proviene en primer término del sistema americano, pues hay que recordar que dentro del sistema de *common law* el juez tiene que resolver tomando en cuenta los precedentes que se hayan dictaminado en el pasado sobre el mismo caso (*the rule of precedent*), de tal suerte que la incidencia en la observancia de los principios citados, así como la existencia de órganos jurisdiccionales debidamente jerarquizados, que implica la obligación de los órganos inferiores de atenerse a los fallos de sus superiores, altera el carácter declarativo de las sentencias de inconstitucionalidad de una ley, a grado tal que provoca el desencadenamiento fáctico de efectos *erga omnes*. Por tanto la inaplicación se convierte en anulación (Fernández 2004, 41-5).

Un punto en el que convergen los sistemas americano y europeo —con relación a los efectos de las sentencias— es en el atinente a la eficacia de los efectos *erga omnes* dictados por los tribunales constitucionales, debido a que sus fallos son prácticamente interpretativos de los valores constitucionales que penetran habitualmente en todas las ramas del ordenamiento jurídico, y son necesarios para evitar lagunas legales.

También con relación al tema de las sentencias, se ha relativizado el tema de la retroactividad —característico del sistema americano—, ya que

el sistema europeo se va perfilando en reconocer la nulidad de la ley declarada inconstitucional, que es distinta a su anulabilidad, pues la nulidad denota la ineficacia de la ley desde el momento de su creación, mientras que la anulabilidad se refiere a la ineficacia de la ley a partir del momento considerado en la sentencia, esto es, pro futuro y considerando un tiempo razonable para que surta sus efectos la anulación.

Por ejemplo, la doctrina alemana se apega a la teoría de la nulidad, mientras que la austriaca sigue postulando la de la anulabilidad. Italia parece incorporarse a la teoría de la nulidad, pues si bien es cierto que reconoce que la ley declarada inconstitucional pierde su eficacia para el futuro, no puede aplicarse en los casos motivos de la controversia ni en los casos pendientes de resolver, únicamente limita la eficacia de la nulidad en los casos ya resueltos y que hayan adquirido el carácter de cosa juzgada.

España reconoce una situación semejante a la de Italia, con la salvedad de retrotraer los efectos de la nulidad de una ley inconstitucional en los casos ya resueltos, en tratándose de procesos penales y contenciosos administrativos de carácter sancionador en que, como consecuencia de la nulidad, resulte la disminución de la pena o reducción de la sanción. En suma, se puede decir que el sistema europeo se asemeja mucho al americano en ese aspecto (Fernández 2004, 46-51).[4]

Otros argumentos que se esgrimen para evidenciar la convergencia entre ambos sistemas son las funciones de la Suprema Corte estadounidense en relación con los tribunales constitucionales de corte europeo, pues la Suprema Corte prácticamente se ha convertido en un tribunal que sólo conoce de cuestiones importantes, como lo es la de la constitucionalidad de las leyes. De igual modo, los tribunales constitucionales europeos han resaltado por su carácter creador del orden jurídico, a semejanza de la función realizada por los órganos judiciales del sistema estadounidense (Ruiz 2000, 146-51).

---

[4] Sobre este aspecto también puede consultarse con mayor profundidad a Groppi (2003).

Pero el mayor, y quizá el fundamental, acercamiento entre ambos modelos atañe al aspecto ideológico en la concepción del sistema jurídico, en especial de la Constitución y la validez de las normas jurídicas. Dicho acercamiento ideológico entre ambos sistemas tuvo su origen después de la Segunda Guerra Mundial, en la cual países europeos como Italia y Alemania, sufrieron consecuencias crueles e inhumanas a causa de los ordenamientos jurídicos creados por el legislador. De ahí que se buscaron los mecanismos idóneos para garantizar que no se repitiera nunca ese estado de cosas que provocó un holocausto.

Los países europeos, influidos por las tendencias americanas de justicia constitucional y de un modelo de Constitución en el que se reconocía la existencia de principios, valores y derechos fundamentales, llevaron a la discusión en los congresos constituyentes de Alemania e Italia el reconocimiento de las leyes como criterio de validez, su cimentación en normas de principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución, así como la factibilidad de que dichos contenidos materiales puedan ser garantizados por medio de la jurisdicción constitucional.

Finalmente, las objeciones fueron vencidas y en la actualidad se reconoce que el ordenamiento constitucional, fundamento de todo el sistema jurídico, además de estar compuesto por reglas (aspecto formal) que regulan los procedimientos de creación del resto del sistema jurídico, también se encuentra integrado por principios que determinan el contenido de las normas pertenecientes al sistema jurídico. De ahí derivan los conceptos de validez formal y validez material de las normas y, a decir de Ferrajoli (1999), también de democracia formal y democracia material, y de un nuevo modelo de ciencia jurídica.

Análisis del sistema mexicano de control constitucional en comparación con el sistema americano y europeo del control de la constitucionalidad, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos

En lo concerniente al sistema de control constitucional vigente en México, existía la problemática respecto a si opera o debe operar un sistema de control constitucional difuso o uno de tipo concentrado, ya que la primera parte del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2008) establece la supremacía constitucional; la segunda parte obliga a los jueces de cada estado a que apliquen dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes locales, y el artículo 128 de la Carta Magna obliga a todo funcionario a guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Con relación a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo lo que se denominó "Monopolio del Poder Judicial Federal" sobre la revisión de la constitucionalidad de las leyes, con la justificación de que los órganos jurisdiccionales ajenos al Poder Judicial federal carecían de competencia expresa para ello, como ocurre con lo dispuesto en los artículos 103, 105 y 107 de la CPEUM, que confiere a los tribunales de la Federación la facultad para examinar la constitucionalidad de las leyes y los actos de cualquier autoridad, según se puede apreciar en las tesis de jurisprudencia, cuyos rubros indican: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN." (Tesis de jurisprudencia P./J.73/99), "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE." (Tesis de jurisprudencia 1a./J. 80/2004) y "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." (Tesis de jurisprudencia P./J.74/99).

También se habían presentado casos en los que el propio Poder Judicial federal admitió que si bien las autoridades judiciales del fuero común no podían hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, sí estaban obligadas a aplicar en primer término la Constitución federal, en acatamiento al principio de supremacía estatuido por el artículo 133 constitucional, siempre y cuando existiese una contravención directa y manifiesta de una ley ordinaria a una disposición de la CPEUM, incluso en materia penal, por ser de orden público, la autoridad judicial ordinaria, de acuerdo con lo previsto por el artículo 133 constitucional, debía ajustar sus actos a la ley suprema, ejerciendo, no obstante que no sea autoridad de amparo, lo que doctrinalmente se conoce como control constitucional difuso, con objeto de no conculcar los derechos públicos subjetivos del procesado. Lo anterior tiene sustento en la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave 1ª.J. 86/2002, emitida por la primera Sala de la SCJN, cuyo rubro expresa: "AUTO DE FORMAL PRISIÓN. ACORDE CON EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, SU DICTADO DEBE HACERSE CONFORME AL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO ATENDER A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO ADECUADA A LO DISPUESTO EN DICHO PRECEPTO." (SCJN 2003).

En consecuencia, ni la SCJN había fijado determinantemente cuál era el sistema de control constitucional que debía prevalecer en nuestro sistema jurídico, si uno de tipo concentrado, exclusivo para los órganos del Poder Judicial de la Federación, o uno de tipo difuso, que competería a todos los jueces del orden común de los estados. Por tanto, no podía afirmarse categóricamente que en México se aplicara exclusivamente el control concentrado del Órgano Jurisdiccional federal sobre la constitucionalidad de las leyes, sin embargo, sí se cree que en mayor medida se aplicaba el modelo concentrado, pero únicamente en cuanto a los órganos facultados para ejercerlo.

En ese sentido, cabe destacar que en México la inconstitucionalidad de las leyes puede plantearse, como acontece en el tipo de control difu-

so, de manera incidental o prejudicial, mediante la interposición del juicio de amparo directo o algún medio de impugnación en materia electoral que se promuevan en contra de sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio ante los tribunales colegiados de circuito y la Sala Superior o Regionales del TEPJF, respectivamente, en los que se alegue la inconstitucionalidad de la ley aplicada al caso y, también de manera similar, al modelo de control concentrado en vía principal cuando en amparo contra leyes, acción de inconstitucionalidad o en una controversia constitucional se combata una norma que se considere contraria a la Constitución.

En cuanto a los efectos de la sentencia, en el control difuso son particulares y en el concentrado generales.

En el caso de México se puede citar la resolución de cualquier juicio de amparo (en amparo, al menos antes de la reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de junio de 2011,[5] la que modificó el principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero) o de los medios de impugnación en materia electoral competencia de las Salas del TEPJF, los cuales tienen efectos particulares o relativos, mientras que las sentencias recaídas en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales pueden llegar a tener efectos generales si son aprobadas por una mayoría de ocho votos de los ministros de la SCJN.

Pero el efecto de tal situación se relativiza con el hecho de la obligatoriedad de la jurisprudencia creada a partir de los juicios de amparo en los que exista un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las leyes, que —según los contenidos de los artículos 94, párrafo octavo, 107, fracción XIII de la CPEUM; 192 al 197 B de la ley de Amparo y del 177 al 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— produce efectos

[5] Estas reformas entraron en vigor 120 días después de su publicación, es decir, el 4 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo primero transitorio del decreto de reforma constitucional.

generales, asimilándose así, de una forma gradual, a los efectos que se producen en los fallos de una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional.

Además, con la reforma en materia de amparo se modifica el principio de relatividad de las sentencias; ya que el artículo 107, fracción II, párrafos 1, 2 y 3, de la CPEUM, disponen que cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la SCJN lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Asimismo, dispone que cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la SCJN lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la SCJN emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Y por último, se determina que lo antes dispuesto no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En ese sentido, se concluye que, en cuanto a la forma en que se ejercía el control constitucional en México, nuestro sistema podría considerarse intermedio, ya que contiene características del difuso y del concentrado, con sus respectivas relativizaciones.

El sistema mexicano de control constitucional en comparación con el sistema americano y europeo del control de la constitucionalidad, después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Retos, perspectivas y algunas propuestas

Es una premisa fundamental que el sistema de control constitucional en materia electoral necesita de una constante revisión, si lo que se quiere es

asegurar la máxima eficacia de la norma suprema y, más aún, si se quiere garantizar la eficacia de los derechos fundamentales.

Lo anterior es así porque a raíz de la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, publicadas en el DOF el 10 de junio de 2011, se impone la obligación a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Tal reforma implica necesariamente el cambio de paradigma de un control constitucional mixto, como actualmente se reconoce, a uno de tipo difuso, en que todos los jueces[6] tengan la posibilidad de inaplicar una disposición normativa cuando sea contraria a la Constitución.

La SCJN —dentro del expediente varios 912/2010 (IJF), en cumplimiento con la ejecutoria dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el Caso Radilla Pacheco vs. Estado mexicano—, por una mayoría de siete votos, se pronunció a favor de un control constitucional difuso, facultando a todos los jueces a inaplicar las normas que estimen contrarias a la Constitución.

Tal criterio dejaría atrás al sostenido en la jurisprudencia P./J. 74/99, en el que la SCJN establece como competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación el control de la constitucionalidad.

Empero, para que el nuevo criterio resulte obligatorio se tendría que solicitar la interrupción de la jurisprudencia P./J. 74/99, pues se trata de jurisprudencia obligatoria. El Pleno de la SCJN tiene la facultad de determinar la interrupción de la citada jurisprudencia, siempre y cuando se apruebe por una mayoría de ocho votos de los ministros.

---

6 Cuando uso la expresión "todos los jueces" me refiero a todos los órganos que materialmente realizan funciones jurisdiccionales, con independencia que pertenezcan o no al Poder Judicial.

Así, la nueva tesis se convertiría en criterio orientador, pero para que sea obligatoria deberá ser resuelta cinco veces seguidas, sin ninguna en contrario, por el mismo número de ministros.

Ahora bien, ¿qué sistema de control de la constitucionalidad debe imperar mientras se resuelven los cinco casos en el mismo sentido? ¿El vigente de tipo mixto o el difuso?

Como respuesta a lo anterior, afirmo que la jurisprudencia P./J. 74/99 es inconstitucional, pues transgrede lo dispuesto en el reformado artículo 1 y el 133 de la Carta Magna.

En efecto, el artículo 1 de la CPEUM establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y en las condiciones que la propia Constitución establece.

Asimismo, dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Es decir, se consagra constitucionalmente el principio de interpretación *pro personae*, lo que implica la obligación de interpretar las disposiciones normativas de la manera más favorable a las personas: expansivamente cuando se trate de disposiciones que se refieran a derechos, y restrictivamente cuando se trate de normas que establezcan deberes o prohibiciones.

En ese mismo tenor, la norma constitucional establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A su vez, el artículo 133 de la CPEUM dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que

estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Y que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Sin duda, las anteriores disposiciones entrañan la autorización para que todos los jueces apliquen en primer término lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir al momento de resolver una controversia.

Es decir, las citadas normas constitucionales autorizan el control difuso de la constitucionalidad, lo que significa que cuando los jueces encuentren una disposición que vaya en contra de lo dispuesto en la Constitución, están autorizados para inaplicarla o bien a realizar una interpretación *pro homine* o pro persona, que implica una interpretación lo más favorable a la persona, en garantía a sus derechos humanos.

En consecuencia, estimo que la tesis de jurisprudencia P./J. 74/99, es inconstitucional, pues impide que se garanticen de la mejor forma posible los derechos humanos consagrados en la norma suprema.

Por ende, estimo que es impostergable el paso de un sistema mixto a uno de tipo difuso.

Otro argumento que corrobora esta tesis versa sobre el control difuso de la convencionalidad.

En efecto, cabe destacar que mucho antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el año 2006, la Corte IDH, al resolver el Caso Almonacid Arellano vs. Chile (Corte IDH 2006a, 53), formuló la doctrina del control difuso de la convencionalidad,[7]

---

[7] Tal doctrina ha sido reiterada en los siguientes casos: Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte IDH 2009); Fernández Ortega y otros vs. México (Corte IDH 2010); Rosendo Cantú y otra vs. México (Corte IDH 2010b) y Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Corte IDH 2010a).

según la cual los jueces de los estados parte tienen la obligación de velar para que las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se vean transgredidas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, lo que implica que los jueces tienen la obligación de aplicar en primer término lo establecido en la Convención, a pesar de las disposiciones en contrario que formen parte del derecho interno.[8]

Así, con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se refuerza la tesis sobre el control difuso de la convencionalidad, ya que todas las autoridades tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México forme parte.[9]

En ese contexto, para que opere de forma adecuada el control de la convencionalidad, constituye una premisa básica la existencia del control difuso de la constitucionalidad, pues el control de la convencionalidad implica, desde luego, el control de la constitucionalidad. Así, de acuerdo con el nuevo artículo 1 en relación con el 133 constitucional, si un juez aplica una norma contraria a los derechos humanos previstos en los diversos instrumentos internacionales de los que México forme parte, estaría actuando en contra de la Constitución.

---

8 Karlos Castilla (2011) considera que no es novedoso el término "control de convencionalidad", ya que tiene su origen desde que entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

9 Antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, e incluso antes de la reforma constitucional en materia electoral de noviembre de 2007 (que le otorgó facultades a las Salas del TEPJF para inaplicar una ley electoral cuando fuere en contra de la Constitución), la Sala Superior del TEPJF ejerció en varias ocasiones lo que se conoce como "control de convencionalidad". El caso más relevante fue el de Jorge Hank Rhon, dentro de la sentencia SUP-JDC-695/2007, resuelta en sesión pública de fecha 6 de julio de 2007. En tal caso se determinó la inaplicación del artículo 42, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado de Baja California, por contravenir el derecho de ser votado, previsto tanto en la Constitución general de la República —aunque en el caso de la Constitución no se confrontó con la norma inaplicada, por tener expresamente prohibida dicha atribución la Sala Superior, de acuerdo con la tesis P./J. 23/2002, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— como en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, se establece que el nuevo modelo de control constitucional en materia electoral se construye sobre las bases del sistema difuso, en el que todos los jueces tienen la facultad de inaplicar las normas que vayan en contra de la CPEUM.

La inconstitucionalidad de las normas electorales ya no sólo se puede plantear ante la SCJN, vía acción de inconstitucionalidad, ni sólo ante las Salas del TEPJF, por algún medio de impugnación de su competencia en el que se solicite la inaplicación de una norma por estimarla contraria a la CPEUM.

También es plausible que lo ejerzan las Salas y tribunales electorales de la República Mexicana;[10] los órganos administrativos electorales que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, tal como lo son los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral, ya que dichas autoridades también se encuentran obligadas a aplicar en primer término lo dispuesto en la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Por otra parte, este sistema de control de la constitucionalidad ofrece nuevos retos, como los siguientes.

Si todos los jueces especializados en materia electoral se encuentran autorizados para inaplicar una norma contraria a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. ¿Cómo controlar que no se emitan decisiones contradictorias sobre la inaplicación de las normas o sobre la interpretación de algún derecho humano? ¿Cómo unificar los criterios establecidos en torno a tales cuestiones? Sobre todo porque

---

[10] Como ejemplo de ello se puede referir la sentencia dictada por la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, con fecha 19 de octubre de 2011, dentro del expediente TE-JDC-009/2011; en el que se determinó la inaplicación del artículo 61, párrafo 2, de la Ley para el Estado de Durango, por vulnerar en perjuicio del enjuiciante el derecho de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 de la CPEUM, y el derecho a la protección judicial, consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

no todas las sentencias serían sometidas a consideración de una instancia superior para que revise el actuar de los jueces al respecto.

Sin duda la emisión de fallos contradictorios se encuentra latente en todos los órganos jurisdiccionales, por ello es indispensable que se establezcan los mecanismos para denunciar la contradicción y resolver sobre dicho aspecto.

Por tanto, la cuestión se traslada también al órgano competente para resolver tal contradicción.

En esa línea de exposición, estimo que una idea que solucionaría el problema residiría en que el juez que deje de aplicar una norma, por considerarla contraria a la Constitución, dé aviso de inmediato a la Corte, a efecto de que se pronuncie sobre la validez de la norma. En el supuesto de que la Corte resuelva por mayoría de votos de los ministros que la norma es inconstitucional, hará la declaratoria con efectos generales.

Nótese que la propuesta es en el sentido de que la Suprema Corte determine la inconstitucionalidad de la norma por mayoría simple, y no por una mayoría calificada de ocho votos; toda vez que —a mi juicio— es ilógico que una norma estimada inconstitucional por la mayoría, siga siendo válida. Es un contrasentido decir que el máximo Tribunal del país se pronunció por la inconstitucionalidad de la norma por mayoría y que, no obstante esa situación, la norma siga siendo válida.

En el supuesto de que se considere que la norma inaplicada es conforme a la Constitución, seguirá formando parte del sistema jurídico, vinculando con ello a los aplicadores, para efectos de que no se vuelva a inaplicar la norma so pretexto de su no conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Ahora bien, cuando un juez especializado en materia electoral realice la interpretación de una norma conforme a la constitución, y dicha interpretación pueda ser contraria a la sostenida por algún otro Órgano Jurisdiccional especializado en la materia, ya sea algún tribunal electoral local

o alguna Sala Regional o la propia Corte, las partes involucradas podrán denunciar la contradicción de criterios ante la SCJN para que resuelva en definitiva el criterio que debe prevalecer.

Lo anterior, al margen de que las sentencias emitidas por los tribunales locales u órganos administrativos electorales de carácter federal puedan ser impugnadas ante alguna de las Salas del TEPJF. Si fuere el caso, la SCJN tendría que resolver a la brevedad sobre la conformidad de la norma inaplicada con la Constitución, para garantizar que la Sala competente del TEPJF emita su resolución dentro de los plazos electorales.

El procedimiento antes indicado es pensado en el supuesto de que todos los jueces tienen la posibilidad de inaplicar una norma por considerarla contraria a los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales. No obstante, también resulta compatible con la finalidad propuesta el hecho de que los jueces puedan plantear, vía incidental, las dudas acerca de la conformidad de una norma con los derechos humanos a la SCJN, para que ésta decida si la norma en cuestión es o no constitucional por mayoría de sus miembros.

Se trata del establecimiento del medio de control constitucional denominado "cuestión de inconstitucionalidad" —que referí en párrafos anteriores—, que tiene como finalidad asegurar la regularidad constitucional de las normas mediante el planteamiento realizado por los órganos jurisdiccionales ante la SCJN. Así, la concreción del planteamiento conviviría con la abstracción del enjuiciamiento que realizaría la Corte, mismo que necesariamente va a influir en la resolución del caso determinado.

Otro reto que ofrece el nuevo sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral versa sobre los efectos de las sentencias que resuelvan respecto a la no aplicación de las normas electorales, los cuales, por su propia y especial naturaleza, únicamente afectan a las partes de la controversia.

Recuerdo que uno de los puntos de relativización entre los sistemas americano y europeo del control de la constitucionalidad se estableció sobre la base del efecto de las sentencias. En el americano, con efecto sólo para las partes y, en el europeo, con efectos *erga omnes.*

Sobre este tema también se dijo que la relativización se daba en virtud de la jurisprudencia generada sobre la interpretación e inaplicación de una norma contraria a la Constitución, la que en la realidad, por virtud de la obligatoriedad de la jurisprudencia, produce efectos generales, asimilándose así de una forma gradual a los efectos que provocan los fallos de una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional.

Sin embargo, hay que reconocer que una norma que se considere contraria a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos debe quedar expulsada del sistema jurídico, sin que exista necesidad de esperar a que se genere jurisprudencia obligatoria sobre tal cuestión.

¿Por qué esperar a que, en materia electoral, se genere jurisprudencia para que una norma que atenta en contra de los derechos humanos se deje de aplicar?

Considero que no existe razón válida que justifique la aplicación de una norma contraria a los derechos humanos cuando ya se haya estimado de esa manera.

Dado que las sentencias que dicten los jueces en ejercicio de la facultad de control constitucional y convencional sólo se limitarán al caso concreto sobre el que verse la controversia, se tiene que la eficacia de los derechos humanos se ve supeditada a que se promueva y gane algún medio de impugnación en la materia[11] para obtener una sentencia reparadora del orden constitucional, lo que rompe con los principios de supremacía constitucional, el de igualdad de los ciudadanos ante la ley y el de economía procesal.

---

[11] Véase tesis relevante XXXIII/2009, emitida por la Sala Superior del TEPJF.

El anterior planteamiento evidencia la necesidad de contar con mecanismos procesales efectivos para garantizar que una norma que contraríe los derechos humanos ya no se vuelva a aplicar por ningún motivo. Esta tarea, debe tomar en cuenta que todos los jueces se encuentran autorizados para inaplicar las normas que se consideren atentatorias de los derechos humanos; por ello el reto es aún mayor, para unificar los criterios que se tomen al efecto y así tener la certidumbre de que sólo las normas que vayan en contra de los derechos humanos dejen de formar parte del sistema jurídico mexicano.

Como se comentó en líneas anteriores, considero que una propuesta que resolvería la problemática radicaría en que el juez que inaplique una norma, dé aviso de inmediato a la SCJN, a efecto de que se pronuncie sobre la validez de la norma en cuestión. Si es el caso de que la SCJN estime, por mayoría de votos de los ministros, que la norma de que se trate es inconstitucional, hará la declaratoria con efectos generales.

Empero, si se considera que la norma inaplicada es conforme a la Constitución, seguirá formando parte del sistema jurídico.

Lo anterior al margen de que las sentencias emitidas por los tribunales locales u órganos administrativos electorales federales puedan ser impugnadas ante alguna de las Salas del TEPJF. Ya que si fuere el caso, la SCJN tendría que resolver a la brevedad sobre la conformidad de la norma inaplicada con la Constitución, para garantizar que la Sala competente del Tribunal Electoral emita su resolución dentro de los plazos electorales.

Ahora bien, con motivo del análisis y la reflexión hechas sobre el sistema de control constitucional vigente en la materia, cabe resaltar que el ejercicio de la facultad de control constitucional por parte de las Salas del TEPJF está condicionado a que el actor esgrima en su escrito de demanda las razones por las cuales considera que la norma es contraria a la Constitución (artículo 9, párrafo 1, inciso e, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), es decir, en principio, se debe entender que el

ejercicio de dicha facultad no es de oficio, lo que se traduce en la imposibilidad de las Salas del Tribunal de inaplicar de forma oficiosa una norma cuyo contenido sea evidentemente contrario a la Constitución, puesto que lo debe plantear el actor en su escrito de demanda.

La duda que surge en torno al nuevo sistema de control de la constitucionalidad, es ¿tiene que ejercerse de oficio o a petición de parte? Esto es, se tiene que dilucidar si el juez, al momento de conocer una controversia, puede inaplicar oficiosamente un precepto por estimarlo contrario a los derechos humanos, o bien, si a las partes les corresponde exponer las razones por las que solicitan la inaplicación de determinada norma.

Al respecto, soy partidario de que los jueces ejerzan el control constitucional de una forma oficiosa, ya que de acuerdo con el principio *iura novit curia,* el juez conoce o debe conocer más que nadie el derecho y la jurisprudencia aplicable, lo que implica que al momento de aplicar una norma a un caso concreto debe cuestionarse si la misma es conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Así, el juez se inscribiría dentro del paradigma del Estado constitucional democrático de derecho, donde, en cierto sentido, se convierte en juez del legislador.

El juez ya no será más un autómata que sólo aplica la norma vigente sin realizar un juicio de constitucionalidad.

Dicho criterio está sustentado, además de en lo considerado por la Corte IDH, en el Caso Almonacid Arellano vs. Chile (Corte IDH 2006a), donde se establece la doctrina del control difuso de la convencionalidad, con los siguientes aspectos, a saber: a) procede de oficio, sin necesidad de que las partes lo soliciten, y b) debe ejercerse dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales atinentes, considerando los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia.[12]

---

[12] Este criterio también se encuentra en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Corte IDH 2006b).

Lo anterior implica que el control de la convencionalidad debe hacerse *ex officio* por cualquier juez, tribunal u órgano que realice funciones materialmente jurisdiccionales, pero siempre dentro de los límites que marquen sus respectivas competencias. Tarea que no sólo comprende el hecho de inaplicar una norma nacional cuando vaya en contra del bloque de convencionalidad[13] o de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, sino también, en primer lugar, tratar de armonizar la normativa interna con la convencional, por medio de una interpretación conforme a los derechos humanos.

En consecuencia, dado que el control de la convencionalidad implica el control de la constitucionalidad, con mayor razón debe ejercerse de oficio éste por parte de todos los jueces especializados en la materia electoral.

Incluso, tal postura tiene sustento en la Jurisprudencia 32/2009, emitida por la Sala Superior del TEPJF, en donde se refiere que el recurso de reconsideración procede si en su sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o *implícitamente*, una ley electoral por considerarla inconstitucional.

Ello implica que en los casos en que la Sala Regional correspondiente hubiese determinado la inaplicación implícita de una norma electoral es porque ejerció dicha facultad *ex officio,* es decir, sin que haya mediado solicitud por alguna de las partes en la controversia. Ya que de lo contrario, dicha inaplicación se hubiese efectuado expresamente.

En efecto, la Sala Regional Toluca no realizó ningún pronunciamiento expreso sobre la inconstitucionalidad de alguna ley electoral al resolver el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-9/2009, porque no le fue

---

13 Se denomina "bloque de convencionalidad" al Pacto de San José o Convención Americana de los Derechos Humanos, a los protocolos adicionales a la misma, a otros instrumentos internacionales que han sido incorporados a la Convención y a la jurisprudencia de la Corte IDH que la interpreta. Para tales efectos, se entiende por "jurisprudencia" la interpretación que realice la Corte IDH a la Convención Americana, sus protocolos adicionales y otros instrumentos internacionales que han sido incorporados al corpus iuris interamericano; con independencia de que la interpretación la realice al resolver algún caso contencioso, o al emitir alguna otra resolución dentro de su competencia, tales como medidas provisionales, supervisión de cumplimiento de sentencias y opiniones consultivas.

planteado por ninguna de las partes; sin embargo, en el recurso de reconsideración SUP-REC-16/2009, la Sala Superior determinó que la Sala Toluca implícitamente (aunque la Sala Superior dijo que fue expresa) desaplicó el artículo 27 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Otra cuestión que tiene que determinarse con exactitud son los efectos del control de la constitucionalidad, es decir, si la eventual declaratoria de inconstitucionalidad debe hacerse con efectos retroactivos (*ex tunc)* o si debe hacerse pro futuro (*ex nunc)*, a partir de que así sea resuelto.

Al respecto, considero que los efectos de la sentencia deben ser retroactivos cuando sean necesarios para lograr la plena efectividad del derecho o libertad. Lo anterior porque las violaciones que se realicen a los derechos humanos deben tener un efecto reparador y, en consecuencia, debe afectar el pasado cuando así se requiera para lograr tal objetivo.

Otro reto que ofrece el nuevo control de la constitucionalidad en materia electoral tiene que ver con el conocimiento de todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Con el nuevo esquema, todos los jueces se encuentran compelidos a salvaguardar los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales que haya signado el Estado mexicano. En consecuencia, los jueces especializados en materia electoral están obligados a conocer todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y más la jurisprudencia generada a partir de la interpretación de dichos tratados, establecida por la Corte IDH.

Sólo por citar un ejemplo, los jueces mexicanos deben conocer a la perfección los instrumentos internacionales que conforman el sistema interamericano de Derechos Humanos, tales como:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convenio de Sede entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Carta Democrática Interamericana.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para).
- Formulario de Denuncia.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres.
- Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- Convención Interamericana Sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
- Convención Interamericana Sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias Ámbito de Aplicación.
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.

- Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
- Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional.
- Convención sobre Asilo Territorial.
- Convención sobre Asilo Diplomático.
- Convención sobre Asilo Político.
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Mujeres.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.
- Acuerdo de Entendimiento entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas.

Como se mencionó, también los jueces mexicanos deben conocer y aplicar, en su caso, la jurisprudencia generada por la Corte IDH, ya que dicho Órgano Jurisdiccional se constituye como el máximo intérprete del sistema interamericano de derechos humanos. Por tanto, toda la jurisprudencia que genere resulta obligatoria para todos los estados parte,[14] y no sólo la

[14] Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago rescindió la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

originada en las controversias en que el Estado mexicano haya intervenido, como lo sostuvo la SCJN dentro del expediente varios 912/2010.[15]

Otro reto que ofrece el nuevo modelo de control de la constitucionalidad en materia electoral tiene que ver con los criterios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, toda vez que, normalmente, los jueces del orden común, regidos en su actuar por el principio de legalidad, no tenían la posibilidad de cuestionar la validez de la ley que aplicaban, y por ello empleaban sin más la norma, no obstante que transgrediera los derechos humanos.

Ahora, con el nuevo modelo, el juez se erige en juez del legislador, por lo que antes de aplicar la norma deberá plantearse si ésta es conforme a los derechos humanos.

Para ello tendrá que echar mano de herramientas como la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en su caso, de la ley de la ponderación (Alexy 2002) para decidir un eventual conflicto entre derechos humanos.

Esto es, todos los jueces mexicanos, incluyendo a los de la materia electoral, tienen que adentrarse en el estudio de nuevas teorías sobre la interpretación y aplicación de los derechos humanos, ya que con los criterios tradicionales, inspirados en el legalismo o Estado de Derecho decimonónico, no es posible que resuelvan, por ejemplo, los conflictos entre principios constitucionales y derechos humanos.

En consecuencia, la tarea de la capacitación es una de las prioridades para todos los operadores jurídicos, para que así pueda implementarse de forma eficaz la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

---

[15] Sobre esta cuestión, la SCJN sostuvo que sólo le resultaba obligatoria la jurisprudencia de la Corte IDH en los casos en que el Estado mexicano haya formado parte de la controversia. Por lo que la demás jurisprudencia sólo constituía criterios orientadores para el máximo Tribunal del país.

Conclusiones

Primera. Las reformas constitucional en materia electoral de noviembre de 2007 y la legal del año 2008 representaron un avance significativo dentro del control constitucional en la materia electoral, al facultar a las Salas del TEPJF para asegurar la regularidad constitucional de las leyes electorales con motivo del acto de aplicación.

Segunda. No obstante, considero que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, da un giro de 180 grados al sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Tercera. Tal reforma implica necesariamente el cambio de paradigma de un control constitucional mixto, como actualmente se reconoce, a uno de tipo difuso, donde todos los jueces tengan la posibilidad de inaplicar una disposición normativa cuando sea contraria a la Constitución.

Cuarta. La inconstitucionalidad de las normas electorales ya no sólo se puede plantear ante la SCJN, vía acción de inconstitucionalidad, ni sólo ante las Salas del TEPJF, a través de algún medio de impugnación de su competencia en que se solicite la inaplicación de una norma por estimarla contraria a la norma fundamental. También es plausible que lo ejerzan las Salas y tribunales electorales de la República Mexicana, así como los órganos administrativos electorales que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, tal como lo son los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral, ya que dichas autoridades también se encuentran obligadas a aplicar en primer término lo dispuesto en la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Quinta. El nuevo modelo de control de la constitucionalidad en la materia electoral ofrece retos que tienen que superarse para que la expectativa generada con la reforma constitucional en materia de derechos humanos se cumpla.

Fuentes consultadas

Alexy, Robert. 2002. *Derecho y razón práctica*, Trad. Ernesto Garzón Valdés y Rodolfo Vázquez. México: Fontamara.

Castilla, Karlos. 2011. El Control de Convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del Caso Radilla Pacheco. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución austriaca. 1929.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html (consultada el 10 de septiembre de 2011).

Corte IDH. 2006a. Caso Almonacid Arellano vs Chile. Sentencia 26 de septiembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).

——. 2006b. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Sentencia del 24 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).

——. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia del 23 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).

——. 2010a. Caso Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. México. Sentencia del 26 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).

——. 2010b. Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf (consultada el 29 de mayo de 2012).

——. 2010c. Caso Rosendo Cantu y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).

CPEUA. Constitución Política de los Estados Unidos de América. 1787. Disponible en http://pdba.georgetown.edu/constitutions/usa/eeuu1787.html (consultada el 16 de agosto de 2011).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Elizondo Gasperín, Macarita y Raúl Montoya Zamora. 2007. *Control Constitucional en Materia Electoral.* México: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

Expediente varios 912/2010. Sentencia Dictada en el expediente varios 912/2010. Relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente "varios" 489/2010. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/Resoluci%C3%B3n%20Radilla%20DOF.pdf (consultada el 27 de enero de 2011).

Fernández Segado, Francisco. 2004. *La justicia constitucional ante el siglo XXI, la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*. México: UNAM.

Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derecho y garantías. La ley del más débil*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y A. Greppi. Madrid: Trotta.

Groppi, Tania. 2003. "¿Hacia una justicia constitucional 'dúctil'? Tendencias recientes de las relaciones entre corte constitucional y jueces comunes de la experiencia italiana", Trad. Miguel Carbonell. *Boletín mexicano de derecho comparado* 107, nueva serie, año XXXVI (mayo-agosto).

Jurisprudencia 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. Disponible en www.trife.org.mx (consultada el 27 de octubre de 2011).

Kelsen, Hans. 1986. *Teoría Pura del Derecho*. México: UNAM.

——. 2001. *La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)*, Trad. Rolando Tamayo Salmoran. México: UNAM.

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. 2009. México: Congreso del Estado de Colima.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ruiz, Miguel Alfonso. 2000. "Los modelos americano y europeo de justicia constitucional". *Doxa* 23.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes IUS.* CD.

——. 2007. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917-diciembre 2007* 1. CD.

Sentencia ST-JRC-9/2009. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral de Colima. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nToluca/nSENST2009/jrc/st-jrc-0009-2009.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0 (consultada el 5 de septiembre de 2011).

—— SUP-JDC-695/2007. Actor: Jorge Hank Ron. Autoridad Responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/09_SUP-JDC-0695-2007.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2011).

—— SUP-REC-16/2009. Actor: Coalición PAN-ADC Ganará Colima. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0016-2009.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2011).

—— TE-JDC-009/2011. Actor: Jesús Rojas Montoya. Autoridad Responsable: Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

Tesis 1ª.J.86/2002. AUTO DE FORMAL PRISIÓN. ACORDE CON EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, SU DICTADO DEBE HACERSE CONFORME AL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO ATENDER A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO ADECUADA A LO DISPUESTO EN DICHO PRECEPTO. En SCJN 2003.

—— 1a./J.80/2004. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En SCJN 2007.

Tesis de jurisprudencia P./J.73/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. En SCJN 2007.

—— P./J.74/99. CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. En SCJN 2007.

—— P./J. 23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. *Semanario Judicial de la Federación* 82, tomo XV.

Tesis relevante XXXIII/2009. INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. Disponible en www.trife.gob.mx (consultada el 3 de noviembre de 2011).

Zagrebelsky, Gustavo. 1995. *El Derecho Dúctil*, Trad. Marina Gascón. Madrid: Trotta.

La residencia como limitante desproporcional del derecho a desempeñar cargos públicos distintos a los de elección popular

Residency as a disproportionate limit to the right to hold nominated public office positions

Fernando Ramírez Barrios*

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

La residencia constituye uno de los límites más comúnmente utilizados por el legislador ordinario para restringir el ejercicio del derecho a desempeñar un cargo público distinto a los de elección popular. Sin embargo, existen situaciones en las cuales surgen dudas en torno a la constitucionalidad de este requisito. Precisamente, este artículo analiza la cuestión, a la luz de un asunto resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para ello se aplica un marco teórico conceptual, así como el método de examen escalonado, a fin de establecer un diálogo fructífero, por un lado, entre la sentencia y la minoría, y por el otro, entre estos elementos y la academia. De esta forma, el presente trabajo pretende inscribirse en la tendencia denominada discusión crítica de casos judiciales.

---

* Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos. fernando.ramirez@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, residencia, función pública, examen escalonado, inconstitucionalidad.

ABSTRACT

Residency constitutes one of the most common limits used by ordinary legislators to restrict the right to hold nominated public office positions. Nonetheless, there are certain situations in which the constitutionality of this limit is open to question. This article analyses precisely this question of constitutionality in relation with the case recently settled by the Superior Court of the Federal Electoral Court of Mexico. For that purpose, the theoretical framework is revised applying the method of constitutional analysis recognized by Spanish and German jurisprudence to determine unconstitutionality (*examen escalonado*). In doing so, this paper seeks, on one side, to facilitate a fruitful dialog between the court ruling and opposing views stated in particular votes, and on the other, between both items and academia. For that reason, this article aspires to subscribe to the academic category referred to as critical discussion of judicial rulings.

KEYWORDS: human rights, residency, public office, *examen escalonado*, unconstitutionality.

Introducción

El ámbito dentro del cual se enmarca el presente estudio corresponde a uno de los temas más importantes de la teoría jurídica de los últimos tiempos: los derechos humanos, sus límites y las condiciones que se deben cumplir para justificar su intervención.

Se escogió la sentencia SUP-JRC-10/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la que se declaró inconstitucional el artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por estimar que limitaba en forma desproporcionada el derecho político fundamental a desempeñar un cargo o función pública que no era de elección popular.

El límite que en este caso se declaró inconstitucional fue que se exigiera la residencia dentro de un determinado ámbito geográfico-electoral. Esta situación inmediatamente llama la atención, dado que tal requisito es uno de los más aceptados y utilizados en las legislaciones electorales de las entidades federativas para restringir los derechos políticos.

El objetivo del presente trabajo es determinar con precisión el criterio adoptado y discutir si es correcto o no.

Para tal efecto, se acude a un marco teórico en el cual se analizan y estudian diversos conceptos, entre los que destaca el apartado relativo al derecho a desempeñar cargos públicos. En él se determina el contenido esencial del derecho fundamental, sus alcances, el paradigma o ideal que subyace y los principios que se encuentran en conflicto en los asuntos que involucran una limitación a este derecho.

Asimismo, se analizan formalmente las legislaciones electorales de las entidades federativas, a fin de establecer elementos de uniformidad y diferenciación en torno al tema de la residencia como límite a un derecho fundamental.

Finalmente, se utiliza el método del examen escalonado para someter a discusión los resultados de la sentencia y verificar si se corroboran mediante otros mecanismos empleados en el ámbito electoral.

Lo interesante de la cuestión radica en que ninguno de estos tres aspectos se utilizó en la sentencia (en lo referente al marco teórico, por lo menos no de manera explícita) para sustentar la decisión, por lo que su uso servirá para someterla a crítica.

El artículo se divide en cuatro partes: marco teórico, en el que se analizan algunos de los conceptos más importantes; planteamiento del problema, en el cual se determina la cuestión a dilucidar, los argumentos que sustentan la decisión de la sentencia y la opinión de la minoría, y se propone la metodología para abordar el problema; en la discusión se utilizan precisamente los tres elementos ya mencionados; finalmente, se establecen las conclusiones de la investigación.

Marco teórico

En el presente apartado se analizarán brevemente tres de los conceptos básicos y angulares involucrados en el caso estudiado: derecho a desempeñar cargos públicos, límites a los derechos fundamentales y residencia. La finalidad es ofrecer una visión integral de tales conceptos a fin de establecer diversas herramientas que sirvan para la crítica analítica de la sentencia y para dar orden a la discusión sobre la pregunta de investigación.

Derecho a desempeñar cargos públicos

Acorde con lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión que no sea de elección popular.

Este derecho también se encuentra contemplado en los artículos 21, apartado 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en el 23, apartado 1, inciso c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para efectos analíticos y explicativos,[1] se encuentra comprendido en la categoría de los derechos políticos, y cuando la autoridad es la encargada de la organización, vigilancia o administración de justicia en el ámbito de los procesos comiciales, se está en presencia de la subcategoría de los derechos político-electorales. Tal prerrogativa del ciudadano constituye un derecho fundamental con base constitucional y configuración legal, en cuanto en la ley se establecen las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los titulares.

Importa destacar que a partir de la reforma legal publicada en el DOF el 1 de julio de 2008, se agregó un segundo apartado al artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en el cual se establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) procede para impugnar los actos o resoluciones que afecten el derecho de los ciudadanos a integrar a las autoridades electorales de las entidades federativas. Con ello se amplió el catálogo de derechos protegidos mediante este medio de impugnación (Jurisprudencia 11/2010). Debe recordarse que anteriormente la Sala Superior del TEPJF sólo conocía de la integración de órganos electorales mediante la acción tuitiva de los intereses difusos de los partidos políticos (Jurisprudencia 15/2000) y por medio del juicio de revisión constitucional electoral (JRC) (Jurisprudencia 2/2001), en el cual los ciudadanos no se encuentran legitimados. Por tanto, actualmente existen dos medios

---

[1] Se comparte la opinión de V. Abramovich y C. Curtis (2002, 19-65), en el sentido de que la distinción y categorización de los derechos humanos en civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, sólo tiene utilidad analítica, pero carece de fundamentos lógico-deónticos. A ello se agrega que en nuestro país el uso de estas categorías ha provocado interpretaciones erróneas, como la que considera que los derechos políticos no son garantías individuales (derechos humanos, en el argot jurídico mexicano) (SCJN 1989, 1061). De hecho, a esta situación parece apuntar la reciente reforma constitucional sobre derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. Así, en el capítulo I del título primero se modifica su denominación, para quedar, "De los Derechos Humanos y sus Garantías". En específico, en el artículo 29 constitucional, relativo a la suspensión de los derechos humanos, se dispone que no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio, entre otros, de los derechos políticos.

de impugnación para controvertir la integración de autoridades electorales locales y cuya competencia le corresponde a ese Órgano Jurisdiccional (Jurisprudencia 3/2009).

En ese sentido, el contenido y la extensión del derecho analizado no son absolutos, ya que la propia Constitución autoriza establecer requisitos y limitantes, tarea que encomienda al legislador ordinario.

Desde la perspectiva constitucional, comprender el desempeño de la función pública en clave de derechos fundamentales impone una interpretación sistemática del derecho a la igualdad, de los derechos políticos de los ciudadanos, del establecimiento de funciones mediante una ley o reglamento, y de las limitantes para acceder a cargos públicos.

En relación con el principio de igualdad de oportunidades en materia de ingreso a la función pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en sentencia del 6 de agosto de 2008, en el Caso Castañeda Gutman vs. México, consideró lo siguiente:

> El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de t*oma de decisiones*‡ en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.
>
> (…)
>
> el derecho a tener acceso a las funciones públicas en *condiciones generales de igualdad* protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación (Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano).

‡ Éste y los siguientes énfasis fueron añadidos por el autor.

A su vez, en la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH-ONU 1996) se interpreta la citada disposición del pacto internacional, que prevé:

> Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos.
> Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso.
> Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.

Así, el derecho fundamental en cuestión apunta a que todo ciudadano ha de desempeñar funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones —de conformidad con la ley fundamental y con los tratados internacionales sobre derechos humanos—, además de que debe garantizarse en todos los ámbitos del servicio público, lo cual se traduce en:

a) Un mandato de tratamiento igualitario para todos los ciudadanos que deseen aspirar a ocupar un cargo público, sin distingo alguno por motivos de género, raza, condición social, creencia religiosa o militancia política.
b) La adopción de medidas positivas frente a grupos sociales que inveteradamente han sido discriminados para acceder a cargos públicos, en especial de dirección.
c) La utilización de criterios razonables y objetivos al establecer los límites o requisitos al ejercicio de ese derecho.

En este punto es necesario considerar que la regulación de este derecho comúnmente se hace diferenciando tres momentos diversos: ingreso,

ascenso y retiro del servidor público. Dado que el problema planteado se refiere a la integración de una autoridad electoral, es necesario establecer el alcance de este derecho en lo relativo al ingreso.

En primer término, debe señalarse que de la fracción referida del artículo 35 constitucional no surge un derecho a ocupar o desempeñar funciones específicas, sino un derecho de participar en el proceso de selección o designación para desempeñar determinados cargos públicos, siempre que se cumplan los requisitos correspondientes. En otras palabras, los ciudadanos son titulares de concurrir, en condiciones de igualdad, a dichos procesos (García-Trevijano 1990, 250-1).

En segundo término, el bloque constitucional señalado dispone que el ejercicio de este derecho debe realizarse en condiciones de igualdad; en ese sentido, el eje central del derecho a desempeñar cargos públicos lo constituye el principio de igualdad de oportunidades, de tal forma que existe una íntima conexión entre ambos (García 2000, 174).[2]

De ahí que sea doctrina del Tribunal Constitucional español que tal derecho concrete el principio de igualdad en el ámbito de la función pública (Sentencia STC 185/1999, fundamento jurídico 4).

Finalmente, debe mencionarse que el derecho en cuestión puede limitarse mediante las calidades y requisitos establecidos en la ley.[3] De esta forma, la Constitución reserva a la existencia de una norma jurídica general, abstracta, impersonal y previa, la regulación de las condiciones de ejer-

---

[2] "Se trata, sin embargo, de un derecho prototípicamente relacional. Es difícil, en efecto, concebir el derecho a la igualdad como un derecho autónomo, como es difícil pensar en una violación del derecho a la igualdad que no comporte, simultáneamente, la vulneración de otro derecho. Esto es así porque la específica naturaleza de la igualdad ante la ley exige que su transgresión se proyecte sobre algún campo material concreto: no se viola la igualdad en abstracto, sino en relación con […] —esto es, en regulación, ejecución o aplicación, ejercicio, etc.— el acceso a los cargos públicos, la libertad de residencia, el derecho al trabajo o a la tutela judicial efectiva, por sólo poner unos ejemplos" (García 2000).

[3] Dado el planteamiento del problema, no será materia del presente trabajo la discusión en torno a si las calidades para acceder a un cargo público deben establecerse en una ley, en sentido formal y material, o si es válido determinarlas mediante reglamentos o, incluso, manuales de organización.

cicio del derecho, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar las condiciones para acceder a la función pública, las cuales, por regla general, son de mayor rigor e intensidad en caso de acceder a la función pública que cuando, ya dentro ya de ella, se busca desarrollarla y promocionarla.[4]

Límites al derecho

El bloque de constitucionalidad analizado dispone que el derecho en cuestión puede ser materia de limitaciones mediante el establecimiento de requisitos, calidades o aptitudes de los ciudadanos establecidos en la ley.

A este respecto, se ha estimado que el legislador tiene un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho y la configuración del sistema mediante el cual se accede en la práctica a los cargos públicos (Sentencia STC 185/1999, fundamento jurídico 4; Sentencia C-452/05). Claro que, como con cualquier derecho humano, esta libertad del legislador tiene importantes limitaciones que son, por una parte, las generales que impone el principio de igualdad, el contenido esencial del derecho examinado y los derechos fundamentales que garantiza el bloque de constitucionalidad; y por otra, tales límites deben cumplir determinados requisitos, como la razonabilidad, objetividad y proporcionalidad.

En opinión del CDH-ONU, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado pacto internacional, cualquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales "deberán basarse en criterios objetivos y razonables", toda vez que "el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos" (CDH-ONU 1996, párrafo 4).

---

4 Esta situación subyace en la sentencia SUP-JDC-3003/2009.

De la misma forma, la Corte IDH, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, ha estimado que:

> La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, 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. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue (Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, párrafo 206).

De hecho, el artículo 23, apartado 2, de la convención referida establece que los derechos políticos pueden ser reglamentados exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por un juez competente en proceso penal.

En ese sentido, la limitación o restricción debida de los derechos fundamentales ocurrirá cuando se cumplan las condiciones siguientes (Brage 2004):

a) Requisito formal: la restricción debe estar contenida en una norma de carácter general, abstracta e impersonal (reserva de ley).
b) Requisito material: la restricción debe observar el principio de proporcionalidad (Díez-Picazo 2005, 114 y ss.), y para ello, la limitante debe ser:
   i. adecuada, para alcanzar el fin propuesto;
   ii. necesaria, en cuanto no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado;
   iii. proporcional, en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o del interés sobre el que se produce la intervención pública.
c) Requisito material: respetar el contenido esencial del derecho fundamental objeto de limitación, pues lo contrario implicaría su supresión.

Cabe destacar que en lo atinente al establecimiento de límites al principio de igualdad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció un interesante criterio en torno a las cuestiones que tiene que analizar el juzgador, a fin de determinar si las restricciones que son materia de controversia deben estudiarse para decidir si se justifican. Tal criterio coincide en esencia con lo referido en el párrafo precedente (Jurisprudencia 55/2006).

Ahora bien, en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos, se estima que en el análisis de la constitucionalidad de los requisitos que han de cumplirse para ingresar a la función pública debe realizarse un ejercicio de ponderación entre dos principios: por un lado, la protección de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y las funciones públicas; y, por otra parte, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función (Sentencia STC 138/2000, fundamento jurídico 4; Sentencia C-452/05).

En efecto, permitir el establecimiento de límites a este derecho encuentra su razón de ser en que por medio de la regulación de calidades,

aptitudes y requisitos se busca que el ciudadano que acceda a la función pública resulte idóneo para cumplir con las competencias y responsabilidades inherentes al cargo.

Al respecto, se estima que esta situación tiene estrecha relación con el Estado social de derecho, pues desde la perspectiva de los derechos fundamentales la instauración de este tipo de requisitos tienen por objetivo reducir las prácticas como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, así como garantizar que formen parte de la organización estatal, y concretamente de la función pública, los mejores funcionarios y los más capaces. Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional colombiana:

> En efecto, el desarrollo económico y social de un país depende, entre otras variables, de la calidad del talento humano de su burocracia, es decir, de contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades que les han sido confiadas.
> De igual manera, la garantía de los derechos fundamentales, en especial de aquellos de contenido económico, social y cultural, en buena medida, depende del adecuado funcionamiento de la administración pública (Sentencia C-319/10).

Finalmente, para examinar la constitucionalidad de los requisitos establecidos en la ley para acceder a los cargos públicos existen diversas técnicas, pero en el presente trabajo se utilizará el método de examen escalonado, principalmente porque en la sentencia estudiada se utilizó otra técnica, consistente en la aplicación directa y explícita del principio de proporcionalidad.

Esta técnica, empleada por los tribunales constitucionales alemán y español (Brage 2004), consiste en estudiar y controlar el cumplimiento específico de una serie de exigencias o condiciones del derecho fundamental en

un caso concreto. El análisis se realiza por niveles, de tal manera que ante la falta de actualización de una fase, en ese momento se detiene el examen.

Generalmente se efectúa en tres fases:

1. Ámbito normativo del derecho fundamental (la conducta o ley encaja o tiene relación con ese derecho).
2. Ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental (la conducta o ley verdaderamente afecta su ejercicio).
3. Justificación de la afectación (para lo cual debe analizarse si se respetan de manera sucesiva cada una de las condiciones señaladas).[5]

Residencia

La residencia efectiva es un hecho que materialmente se da con el ánimo de permanecer en determinado lugar, durante el tiempo requerido por la ley. La voluntad de permanencia en un sitio específico se materializa, entre otras cosas, cuando la persona desempeña un empleo, profesión, arte, o cualquier otra actividad productiva (Sentencia SUP-JDC-513/2005).

La residencia es un concepto relacional, en tanto necesariamente se refiere a un determinado ámbito geográfico y, generalmente, a una circunstancia temporal. En lo que interesa al presente trabajo, la cuestión geográfica electoral es la que guarda relación con la problemática planteada.

Para efectos de la geografía electoral, el territorio del país se divide en distintos ámbitos: nacional, circunscripciones plurinominales, distrital, municipal y seccional. De ellas, sólo incumben las referentes al municipio y al distrito electoral, los cuales hacen referencia

[5] Claro que el resultado negativo de algún nivel produce consecuencias muy diferentes. Así, en las dos primeras fases la detención del examen en cualquiera de ellas provoca que la ley o conducta se estime válida, mientras que en la tercera fase cualquier falta de actualización de alguna de las condiciones trae como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad.

> …a la extensión territorial de dos circunscripciones de naturaleza jurídica distinta, siendo la primera de ellas, la relativa al espacio físico que ocupa un municipio, mientras que la segunda es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores (Nohlen 2003, 165).

La finalidad de establecer el requisito de residencia para ocupar algún cargo como autoridad electoral es:

a) Otorgar certeza y seguridad jurídica al ejercicio comicial, toda vez que el ciudadano que ocupa el cargo es un residente de la circunscripción respectiva.
b) La proximidad material entre la autoridad y los electores.
c) Facilitar el desempeño de la función electoral por parte del ciudadano.

Metodología

En el presente análisis se examina la residencia como requisito o límite al derecho a desempeñar cargos públicos en materia electoral, con la pregunta siguiente: ¿es proporcional la exigencia de residir en un determinado distrito para ocupar el cargo de consejero de la autoridad encargada de la organización de la elección municipal?

El problema deriva de la sentencia dictada el 5 de marzo de 2010, por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-10/2010, y cuyos principales argumentos son los siguientes:

Cuadro 1

Argumentos de la mayoría	Argumentos de la minoría
Cuando se trata de municipios conformados por varios distritos, tal exigencia es inconstitucional.	Dicho requisito no es desproporcional y constituye un elemento importante del sistema para integrar a las autoridades electorales.
Argumento pro personae: el derecho a ocupar un cargo público, al tener base constitucional y configuración legal, admite el establecimiento de ciertas restricciones por parte de la legislación, las cuales deben respetar el contenido esencial del derecho, así como cumplir las características de ser racionales, proporcionales, necesarias y justificadas.	*Argumento sistemático*: tanto en el ámbito federal como en el local se exige que la integración de autoridades electorales se realice con ciudadanos que residan en la circunscripción territorial en la que ejerce competencia dicha autoridad, lo cual encuentra plena justificación en el diseño del sistema electoral, conforme a los principios de certeza, ciudadanización y objetividad.
Argumento sistemático: la interpretación correlacionada de la norma legal, cuya inaplicación por inconstitucionalidad se solicita con el resto del sistema normativo y su contrastación con el bloque de constitucionalidad aplicable al caso, lleva a considerar que la restricción que impone dicha norma[6] es desproporcional, al impedir que ciudadanos que viven dentro de un municipio puedan integrarse a la autoridad electoral por el solo hecho de residir en un distrito distinto u otro.	*Argumento genético*: la existencia y previsión del requisito de residencia, en correspondencia con el ámbito territorial de competencia del consejo en el cual se quiera desempeñar el cargo electoral, encuentra su razón de ser en que corresponde al legislador ordinario prever los requisitos legales para ocupar determinado cargo público en la entidad federativa, por lo que no puede considerarse como un requisito injustificado.

[6] Artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo: "Los Consejeros Presidentes y Electorales de los Consejos Municipales y los Distritales, así como los Vocales de las Juntas Municipales y las Distritales Ejecutivas, deberán satisfacer los mismos requisitos señalados para los Consejeros Electorales del Consejo General, con excepción del nivel académico, que será el de bachillerato. La residencia efectiva será por cinco años en el Municipio o en el Distrito Electoral de que se trate, según corresponda".

Continuación.

Argumentos de la mayoría	Argumentos de la minoría
Argumento a partir de principios: tratándose de municipios conformados por dos o más distritos, el requisito de residencia exigido por la ley para integrar el órgano encargado de organizar las elecciones municipales conculca el principio de igualdad al establecer un trato diferenciado no sólo dentro de los propios municipios, sino también en lo atinente al resto de los ciudadanos del estado de Quintana Roo que sí tienen la posibilidad de acceder a ese cargo. En esa medida, restringe de manera injustificada el derecho de los habitantes del municipio de poder participar en el acceso a dicho puesto.	*Argumento teleológico*: el requisito de residencia tiene como finalidad, en el caso del derecho a ocupar un cargo de autoridad electoral, que los electores guarden identificación y proximidad con sus autoridades y, a su vez, se genere certeza plena respecto de la independencia e imparcialidad de los actos y resoluciones de dichas autoridades, lo cual se consigue cuando los ciudadanos que integran el consejo municipal tienen su residencia en el distrito.
	Argumento pragmático: la posición de la sentencia permitiría la participación de un ciudadano de un municipio en calidad de autoridad administrativa electoral de un distrito diferente de aquel donde reside, pero se impediría que dicho ciudadano ejerciera su derecho al sufragio activo, toda vez que las funciones propias del órgano distrital exigen que el día de la jornada electoral el ciudadano se encuentre en sesión permanente en el consejo distrital respectivo.

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior se advierte que la discrepancia conceptual entre las dos posiciones gira en torno a si se justifica el requisito de residencia establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, en tanto límite al ejercicio del derecho político-electoral de acceso a cargos públicos distintos a los de elección popular. Para la sentencia no lo está, al tratarse de un requisito desproporcionado; mientras que para el voto minoritario el límite sí se acredita y sirve para cumplir determinados fines trascendentes.

En la sentencia se atribuye un significado a la disposición normativa que trata de hacerla lo más congruente posible entre dos principios de derecho que se encuentran en colisión: la protección de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y funciones públicas, y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función. Asimismo, estima que los objetivos que tal disposición pretende alcanzar no justifican la existencia de la restricción, por lo que el operador se inclina, en este caso particular, por la prevalencia del principio de igualdad.

En cambio, en los votos particulares se utiliza una interpretación sistemática para atribuir un significado al enunciado normativo que resulte lo más coherente posible con el resto del sistema y, a continuación, se estima que la restricción establecida se justifica en virtud de la finalidad que persigue la institución a la que pertenece el enunciado.

La respuesta a la cuestión planteada se realizará en tres partes:

1. Visión formal con apoyo en las legislaciones de las entidades federativas respecto del requisito de residencia para integrar a las autoridades administrativas electorales locales.
2. Discusión en torno al requisito de la residencia como límite al derecho a desempeñar cargos públicos, y en la cual se utilizará el marco teórico desarrollado.
3. Utilización del método de examen escalonado para determinar si la exigencia de dicho requisito se encuentra justificada en todos los casos o si existen excepciones.

Análisis de las legislaciones de las entidades federativas

Como se advierte en el cuadro del anexo, el cual contiene un análisis formal en torno al requisito de residencia como límite para integrar a las autoridades administrativas electorales locales encargadas de la organización de

las elecciones distritales y municipales, las entidades federativas pueden agruparse en dos conjuntos:

a) Entidades en las que sólo se exige residencia en la entidad federativa: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.
b) Entidades en las que se exige residencia en el distrito o municipio, según la autoridad a integrar: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Por tanto, se tiene que en 15 entidades federativas se exige la residencia en el estado para formar parte de los órganos administrativos electorales del ámbito municipal y distrital, mientras que en 17 casos el límite en comento se establece respecto del territorio donde ejerce sus atribuciones —distrito o municipio, según corresponda— la autoridad que el ciudadano pretende integrar.

Derivado de lo anterior, se observa que todas las entidades federativas han establecido la residencia como un requisito al derecho de desempeñar cargos públicos en las administraciones electorales locales. Sin embargo, no existe uniformidad en lo relativo al alcance de esa limitación, ya que algunas sólo exigen residencia en la entidad correspondiente, en tanto que otras son más restrictivas al establecer ámbitos territoriales más específicos de residencia dentro del estado, como los distritos y municipios.

En otro orden de ideas, la circunstancia de que la mayoría de las legislaciones locales establezca como requisito la residencia en un determinado ámbito geográfico electoral resulta relevante para la función jurisdiccional en el aspecto argumentativo, pues tales leyes tienen a su favor la presunción de constitucionalidad y validez, de tal manera que, traducido en

términos políticos, representan el *statu quo,* lo cual implica que cualquier interpretación judicial dirigida a modificar esa situación tiene que demostrar la inconstitucionalidad o invalidez de esas normas.

La residencia: límite al derecho a ocupar un cargo público

Acorde con el bloque de constitucionalidad revisado, la residencia constituye un límite permitido al derecho a desempeñar cargos públicos, y para ello el legislador tiene una amplia libertad para establecer el contenido de las restricciones.

De hecho, el análisis de las legislaciones estatales en materia electoral permite advertir que en todas se exige la calidad de residente en un determinado ámbito geográfico comicial para integrar a las autoridades distritales y municipales encargadas de organizar y vigilar tales procesos.

Desde esa perspectiva, *prima facie*, dicho requisito se encuentra justificado, puesto que si las funciones de las autoridades comiciales se ejercen en una determinada circunscripción electoral, dentro del ámbito territorial correspondiente, entonces la exigencia de residir dentro de una demarcación tiene por objeto que quienes aspiren a los diversos niveles del cargo deban tener arraigo y reconocimiento en la circunscripción donde desarrollarán sus funciones: nacional, estatal o local, distrital y seccional.

Sin embargo, como se ha visto, ese mismo bloque de constitucionalidad exige que las limitaciones a los derechos fundamentales reúnan determinadas características, de tal forma que es necesario analizar la limitación en sede jurisdiccional a la luz del caso concreto, a fin de definir si resulta arbitraria.

Del análisis de la sentencia en cuestión, se advierte que la declaración de inconstitucionalidad de la parte final del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo opera únicamente respecto de una hipótesis normativa, que reúne los presupuestos siguientes:[7]

---

[7] Así, por ejemplo, pueden darse casos como el del estado de Chihuahua, en el cual existe el segundo de los requisitos referidos, pero como en dicha entidad se exige la residencia en la entidad federativa, no existiría un problema de inconstitucionalidad respecto a la integración de las

a) Cuando se trate de un municipio que abarca dos o más distritos.
b) Cuando la autoridad distrital y municipal se encuentren confundidas.
c) Cuando una de las autoridades distritales se encargue de la elección municipal.[8]

La problemática de constitucionalidad se plantea precisamente en la actualización de esa hipótesis, pues el requisito de residencia trae como consecuencia que cuando un municipio esté conformado por dos o más distritos y deban integrarse los consejos distritales que tengan a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones de los ayuntamientos, no podrán participar todos los residentes del municipio, sino únicamente aquellos que se encuentren en el distrito electoral de número más bajo.

Esencialmente, la sentencia considera que en esta situación el requisito de residencia exigido en la norma resulta inconstitucional y desproporcional, al impedir que ciudadanos que viven dentro de un municipio puedan participar o integrar al órgano encargado de organizar la elección en dicho ámbito territorial, por el solo hecho de residir en un distrito distinto al de menor número.

Se coincide con esta posición. Ello, en virtud de que, como se ha visto, el contenido esencial del derecho a ocupar un cargo público consiste en participar en el proceso de selección o designación para integrar a dicha autoridad en condiciones de igualdad; de tal forma que si se establece un trato desigual y arbitrario respecto de un grupo de personas, se afecta de manera sustancial tal contenido.

---

autoridades locales encargadas de las elecciones en el ámbito distrital y municipal. Véanse los artículos 13 y 18 de la Constitución de Chihuahua en relación con los numerales 85 y 109 de la ley electoral de esa misma entidad.

8 Un caso similar al de Quintana Roo podría presentarse con las autoridades electorales del Distrito Federal, ya que la elección de jefe delegacional queda a cargo del consejo distrital, designado como cabecera de delegación. Éste sólo puede estar conformado por ciudadanos residentes de dicho distrito electoral (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, artículo 95, último párrafo, y 98, fracción V).

En efecto, la aplicación de dicho requisito trae como consecuencia un trato diferenciado, pues en la integración de la autoridad electoral municipal solamente puede participar una parte de los ciudadanos, sin que el resto de los residentes del mismo municipio tenga la oportunidad de acceder al cargo, por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al menos numeroso, a pesar de cumplir con el resto de los requerimientos. Tal situación implica un trato desigual, ya que se privilegia a los habitantes de un distrito frente a otros, a pesar de que todos forman parte del mismo municipio.

La arbitrariedad de esa limitación se encuentra, precisamente, en el hecho de estar basada en la condición social de una persona (situación prohibida por la Convención Americana), pues según el lugar de residencia —dentro de un mismo municipio— se podrá o no participar en el proceso de integración del órgano encargado de preparar y vigilar la elección, así como desarrollar funciones elementales para la buena marcha del proceso comicial del municipio, al corresponderle determinar a los contendientes en la elección (registro) y al ganador de la misma (calificación). Ello implica otorgar de manera injustificada una prevalencia e influencia mayor a un grupo de personas, al conformar a la autoridad.

De hecho, debe considerarse que esta limitación conduce al absurdo de que un ciudadano que cumple con los restantes requisitos de ley, pero vive del lado equivocado de la calle —elemento urbano que generalmente es utilizado para delimitar los límites territoriales de los distritos que conforman un municipio—, ni siquiera puede participar en el proceso de selección, lo que evidencia la irracionalidad de dicho requerimiento.

En esas condiciones, la distinción legislativa implica un tratamiento desproporcional, pues la aplicación del requisito se realizaría a costa de una afectación innecesaria y desmedida de los derechos constitucionalmente protegidos.

Por otra parte, los razonamientos de la minoría se estiman insuficientes. Ello, en virtud de que el argumento gramatical que se plantea se ve supera-

do por la circunstancia de que la norma en cuestión regula situaciones ordinarias, pero no proporciona una solución adecuada a las problemáticas que plantea la condición extraordinaria del caso concreto; pues si todo se redujera a residencia "en distrito" o "en municipio", según se trate de una autoridad electoral distrital o municipal, no existiría inconveniente alguno.

Asimismo, la argumentación sistemática se limita a señalar que el bloque de constitucionalidad permite establecer límites al derecho examinado, pero no considera que deben cumplirse determinadas condiciones y, mucho menos, demostrar que el requisito en cuestión las cumple, máxime que el análisis realizado tiene un carácter de *prima facie* —por ejemplo, en varias ocasiones se dice en la argumentación que el requisito por sí mismo no es desproporcional—; sin embargo, no se contrasta realmente la aplicación de dicho requisito con el caso concreto.

De hecho, algunos de los ejemplos que se citan para apoyar la argumentación no resultan idóneos. Respecto de las autoridades federales, se advierte que no necesariamente deben coincidir el territorio donde se reside y el ámbito geográfico electoral de actuación de la autoridad a la que se pretende ingresar. En el caso de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral (IFE) sólo se exige que los consejeros residan en la entidad federativa correspondiente.

De igual manera, en lo referente a las legislaciones electorales estatales se advierte que no existe uniformidad en ellas, por lo que no se puede pretender convertir en regla la coincidencia en el ámbito territorial de la actuación de la autoridad y la residencia del ciudadano que la conforma.

Aunado a lo anterior, la minoría omite advertir que su posición resulta incongruente con sus propias premisas, pues aceptan que para la conformación de la autoridad competente, de acuerdo con el sistema imperante, tiene que corresponder el lugar de residencia del funcionario que ejerce las atribuciones previstas en la ley y el ámbito territorial donde las ejerce. La consecuencia lógica de tal principio sistemático es que si la residencia se localiza en el municipio, entonces se tiene derecho a participar en el pro-

ceso de integración del órgano encargado de organizar y vigilar la elección en esa circunscripción.

El argumento teleológico que se alega adolece, precisamente, de que se pretende afectar de manera innecesaria el derecho de acceder a un cargo público para cumplir con la finalidad del requisito, por lo que es claro que no se ponderan ambas cuestiones, máxime cuando resulta discutible la referencia a la identificación y la proximidad. Tales cuestiones se han predicado en relación con los funcionarios de casilla, quienes deben residir en la sección electoral (división territorial mínima de la geografía electoral), pero sin que ello pueda extrapolarse a un ámbito territorial mayor, como son el distrito y el municipio. En este caso se considera que se comete una falacia de generalización indebida.

Finalmente, el argumento pragmático es erróneo, pues la misma dificultad respecto a la emisión del sufragio pasivo vale para todos los integrantes de la autoridad en cuestión, sin importar el distrito en el que residan, puesto que todos tendrían que estar en sesión permanente, además de considerar que ello en forma alguna impediría el diseño de mecanismos adecuados para evitar esta situación.

Método de examen escalonado

Primera fase (ámbito normativo del derecho fundamental)

En este caso se trata de la aplicación o inaplicación de una determinada ley al proceso de selección o designación de las autoridades electorales locales encargadas de organizar y vigilar los comicios distritales y municipales. El asunto guarda una estrecha relación con el derecho de acceso al cargo de los ciudadanos, contemplado en el bloque de constitucionalidad analizado al inicio de este trabajo. Como se vio, su contenido es esencial en materia de ingreso al servicio público; consiste, precisamente, en que la participación en este tipo de procesos se dé en condiciones de igualdad.

Segunda fase (ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental)

La parte de la ley cuya inaplicación se solicitó por ser inconstitucional es la parte final del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, la cual regula los requisitos —entre ellos, el de residencia— que deben reunir los ciudadanos que integren los órganos desconcentrados de dicho instituto en los ámbitos distrital y municipal. En la legislación en comento se determina que las personas que pretendan integrar los órganos desconcentrados locales deben haber residido durante determinado periodo en el ámbito geográfico-electoral que les corresponda, según se trate de un municipio o un distrito. Por tanto, la aplicación de la ley indudablemente implica una intervención en el ámbito protegido por el derecho fundamental, pues exigir el cumplimiento de este tipo de requisitos limita el universo de personas que pueden ocupar dicho cargo.

Tercera fase (intervención no justificada)

1. *Reserva de ley* (CPEUM, artículo 35, fracción II, *in fine*): tal y como exige el bloque de constitucionalidad analizado, la intervención al derecho fundamental se encuentra contemplada en la ley —tanto en sentido formal como material— y será expedida por el legislador ordinario de la entidad federativa.
2. *Generalidad* (CPEUM, artículo 13): la ley que contempla la limitante al derecho fundamental es una norma general, abstracta e impersonal, de tal forma que se aplica a todo ciudadano que pretenda acceder al cargo cuyos requisitos se regulan.
3. *Irretroactividad* (CPEUM, artículo 14, primer párrafo): la ley en cuestión fue expedida mediante el decreto 184, del 3 de marzo de 2009, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo; lo que significa que dicha ley se emitió antes de iniciar el asunto en cuestión.

4. *Principio de proporcionalidad* (tratados y criterios de tribunales internacionales):
   a) *Fin*: la finalidad que se persigue con la limitación consiste en que los cargos públicos que no son de elección popular sean ocupados por personas aptas y capaces para realizar la función y para desempeñar las atribuciones que tiene encomendada la autoridad a la que pretenden ingresar. Esta situación es constitucionalmente válida, puesto que un servicio público eficiente y eficaz posibilita el desarrollo y la consolidación del Estado social de derecho.
   b) *Medio*: la forma mediante la cual se pretende lograr dicha finalidad consiste en establecer determinadas calidades o requisitos que los ciudadanos deben reunir para ocupar el cargo al que aspiran. Lo anterior también se encuentra justificado, pues al tratarse de un derecho de configuración legal, el Legislativo cuenta con una amplia libertad al momento de establecer las restricciones, situación permitida por la ley fundamental y por los tratados internacionales, en especial la Convención Americana.
   c) *Adecuación*: se estima que el medio establecido por el legislador para limitar el derecho fundamental es apto para alcanzar la finalidad; esto es, existe una relación instrumental entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. Dentro del abanico de posibilidades que tiene el legislador para alcanzar el fin buscado, el establecimiento de las calidades y requisitos que deben reunir los ciudadanos que pretendan participar en el proceso de selección es uno de ellos. El objetivo es que el órgano seleccionador pueda partir de un mínimo indispensable y de esta forma se encuentre en aptitud de escoger entre los aspirantes a los mejores y más capaces. El requisito de residencia facilita el desempeño de la función electoral por parte del ciudadano,

logra una proximidad material entre el funcionario y el cuerpo electoral, además de que otorga certeza y seguridad jurídica, en virtud del arraigo e identificación del servidor con la comunidad cuya elección va a organizar.

d) *Necesidad*: para cumplir con el fin general (inciso a) y específico de la residencia (inciso c) no se advierte ningún otro mecanismo que pudiera haber establecido el legislador, que permitiera alcanzarlo de manera igualmente eficaz y menos dañina. De hecho, no se advierte que la restricción sea excesiva, ya que la residencia incluso se menciona expresamente como una limitación válida en los tratados internacionales; en cuanto concepto relacional, siempre se encuentra predicada respecto de un determinado lapso de tiempo y espacio geográfico, por lo que no se advierte que en ese aspecto la regulación difiera de la normatividad electoral.

e) *Proporcionalidad strictu sensu*: el medio en cuestión es desproporcional respecto del fin que se pretende en los casos en los que se cumplan las características siguientes: i) cuando se trate de un municipio que abarca dos o más distritos; ii) cuando la autoridad distrital y municipal se encuentren confundidas, y iii) cuando una de las autoridades distritales sea la encargada de la elección municipal. La ponderación entre los dos principios involucrados en el caso analizado —por un lado, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para desempeñar cargos y funciones públicas, y por el otro, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función— conduce a estimar que la intervención examinada constituye una afectación desproporcional.

Lo anterior ocurre porque la aplicación del requisito a la luz de las particularidades del caso implica un trato diferenciado de carácter arbitrario

y con consecuencias absurdas que impiden que un grupo de ciudadanos participe en el proceso de selección de la autoridad responsable de la organización y vigilancia de la elección municipal, a pesar de que tales personas residen efectivamente dentro de los límites territoriales del municipio y cumplen con los requisitos restantes establecidos por la ley. Esta distinción se basa en la condición social de una persona (lugar de residencia), situación prohibida por el bloque de constitucionalidad referido. Esto provoca que dentro de un mismo municipio existan dos clases de ciudadanos con distintos derechos, debido únicamente a la ubicación de su residencia.

En esa medida, es claro que la intervención resulta desproporcional y no se justifica, pues no se puede pretender alcanzar la finalidad de la norma estableciendo una distinción irracional, en detrimento de un derecho fundamental de los ciudadanos, por lo que dicha intervención es inconstitucional.

Anexo

En el presente anexo se realiza un análisis formal de las 32 legislaciones de las entidades federativas, en lo relativo a la regulación del requisito de residencia para integrar a las autoridades electorales locales en los ámbitos distrital y municipal. En el cuadro 2 se indica de manera específica la legislación electoral de cada entidad que contiene la regulación del requisito. A continuación se establece el ámbito territorial del cual se exige la residencia: distrito, municipio o entidad, y se indica el fundamento legal correspondiente.

Cuadro 2

Legislación	Residencia[9]		
	Distrito[10]	Municipio[11]	Entidad[12]
Código Electoral del Estado de Aguascalientes			Artículos 113 y 120
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California	Artículo 165		
Ley Electoral de Baja California Sur	Artículo 120	Artículo 110	
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche	Artículo 194	Artículo 210	
Código Electoral del Estado de Coahuila	Artículo 124	Artículo 129	
Código Electoral del Estado de Colima			Artículos 154 y 177
Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	Artículo 160	Artículo 160	
Ley Electoral del Estado de Chihuahua			Artículos 85 y 109[13]
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	Artículo 98, fracción I	Artículo 98, fracción I	
Ley Electoral para el Estado de Durango			Artículo 134, fracción II
Código Electoral del Estado de México	Artículo 114	Artículo 123	
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato			Artículos 57 y 160, fracción I

9 En el cuadro no se incluye lo relativo a la autoridad electoral de la entidad federativa, porque en todas las legislaciones correspondientes se exige como requisito para integrarla residir en el territorio correspondiente a dicha entidad.

10 Lugar de residencia para integrar el consejo distrital.

11 Lugar de residencia para integrar el consejo municipal.

12 Lugar de residencia para integrar el consejo distrital o municipal.

13 Véanse los artículos 13 y 18 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Continuación.

Legislación	Residencia		
	Distrito	Municipio	Entidad
Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero			Artículo 92, fracción V
Ley Electoral del Estado de Hidalgo	Artículo 99	Artículo 99	
Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco			Artículo 155, fracción III
Código Electoral del Estado de Michoacán			Artículos 127 y 130
Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos	Artículo 130	Artículo 130	
Ley Electoral del Estado de Nayarit			Artículo 94, fracción V
Ley Electoral del Estado de Nuevo León	Artículos 71, fracción II, 93 bis 2 y 94	Artículos 71, fracción II, 93 bis 2 y 94	
Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca			Artículos 108, inciso 1, y 115, inciso 2
Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	Artículo 112, fracción II	Artículo 129, fracción II	
Ley Electoral del Estado de Querétaro			Artículos 62 y 85
Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo	Artículo 62	Artículo 62	
Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	Artículos 57, fracción I, y 98	Artículos 57, fracción I, y 98	
Ley Electoral del Estado de Sinaloa			Artículos 52, 62 y 70
Código Electoral para el Estado de Sonora	Artículo 101 bis 5	Artículo 107	
Ley Electoral del Estado de Tabasco			Artículos 131, 150 y 160
Código Electoral para el Estado de Tamaulipas			Artículo 131, fracción II

Continuación.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	Artículo 204	Artículo 204	En caso urgente, basta con ser del estado
Código Electoral para el Estado de Veracruz	Artículo 150, fracción IV	Artículo 157, fracción IV	
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	Artículo 150, fracción II	Artículo 159, fracción II	
Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas			Artículos 21 y 46[14]

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Resumen de la investigación: mediante el establecimiento del marco teórico correspondiente, el análisis de la legislación electoral de las 32 entidades federativas y la utilización del examen escalonado, se obtuvieron diversas herramientas que al ser empleadas en el caso analizado ofrecieron nuevas perspectivas en torno al problema planteado, así como elementos que permitieron reforzar la posición de la sentencia.

El contenido esencial del derecho de acceso al cargo, en su modalidad de ingreso a la función pública, consiste en el poder para participar en el proceso de selección o designación de una autoridad en condiciones de igualdad.

En el análisis de las restricciones de este derecho fundamental debe existir una ponderación entre los principios de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los cargos y las funciones públicas y, por otro lado, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el ejercicio de dicha función.

En las legislaciones electorales de las entidades federativas se ha establecido la residencia como requisito para desempeñar un cargo dentro de las autoridades administrativas electorales locales, pero no existe uniformidad en cuanto al alcance de dicha limitación.

---

[14] Véanse los artículos 12, segundo párrafo, y 13 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Prima facie, el requisito de residencia como restricción de un derecho fundamental está justificado. Sin embargo, debe analizarse el caso concreto a la luz de las condiciones que deben cumplir tales limitaciones; por ejemplo, cuando un municipio esté conformado por varios distritos y la autoridad encargada de la elección municipal solamente pueda ser integrada por ciudadanos de un solo distrito.

La regulación de la residencia en el caso analizado es inconstitucional, pues al implicar un trato diferenciado de carácter arbitrario y desmedido entre ciudadanos de un mismo municipio, resulta desproporcional. Esta circunstancia se corrobora mediante la aplicación del examen escalonado, en el cual se advierte que la inconstitucionalidad deriva de la inobservancia del principio de proporcionalidad en estricto sentido, ya que la relación entre medio y fin implica el detrimento del principio de igualdad respecto del derecho fundamental de acceso al cargo.

Fortalezas: la utilización de distintas herramientas permitió refinar y explicitar diversos elementos que se encuentran inmersos en la postura de la sentencia, con lo cual se advierte una mayor claridad y fortaleza en la argumentación. Con esto se demuestra tanto la importancia de la doctrina para la elaboración de las resoluciones judiciales, como la necesidad de aplicar nuevas herramientas que mejoren la argumentación. Asimismo, se advirtieron importantes errores en la sentencia que ocultaba el método de aplicación directa; mientras que éstos se pudieron observar con la utilización del método de examen escalonado. Así, por ejemplo, en la sentencia se establece que la limitación conculca el principio de proporcionalidad; en ese contexto, se utilizan palabras como “limitación inadecuada” o “innecesaria” de manera indiscriminada. Pero con la aplicación de la segunda técnica se puede establecer con precisión qué elemento de racionalidad incumplía la limitación y se advierte el error en la sentencia, pues el requisito en cuestión es adecuado y necesario, pero no observa el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Debilidades: la introducción de técnicas poco conocidas o estudiadas en determinado ambiente jurídico genera rechazo, dada la tendencia con-

servadora propia del sistema. Esta situación aumenta cuando hay que encontrarse frente al imaginario judicial, en el cual están presentes todos los formalismos y formulismos derivados de la inercia de la administración de justicia (por ejemplo, el artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal).

Proyecciones: el presente trabajo, inmerso en el análisis de casos, tiene la perspectiva de demostrar cómo el empleo de herramientas elaboradas por la doctrina y por otros tribunales puede ser muy útil para proporcionar mayor racionalidad y claridad al discurso jurídico contenido en las sentencias. De igual manera permite identificar casos similares, en los que la *ratio* de la decisión podría aplicarse, o bien, en los que a pesar de la existencia de semejanzas, se advierte que no resultaría aplicable el criterio (véanse las notas 7 y 8).

Fuentes consultadas

Abramovich, V. y C. Curtis. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Brage Camazano, Joaquín. 2004. *Los límites de los derechos fundamentales.* Madrid: Dykinson.

CDH-ONU. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1996. Observación General número 25 del artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. Disponible en http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html (consultada el 9 de noviembre de 2011).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. el Estado mexicano. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc (consultada el 9 de noviembre de 2011).

——. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.doc (consultada el 9 de noviembre de 2011).

Díez-Picazo, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2a ed. Madrid: Thomson/Civitas.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2008. "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral". DOF, 1 de julio, primera sección: 2-20.

——. 2011. "DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". DOF, 10 de junio, primera sección: 2-6.

García Morillo, Joaquín. 2000. La cláusula general de igualdad. En *Derecho Constitucional*. Vol. I, 4ª ed., Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps, 153-72. Valencia: Tirant lo Blanch.

García-Trevijano Garnica, Ernesto. 1990. "Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública". *Revista de Administración Pública* 121 (enero-abril): 247-58.

Jurisprudencia 15/2000. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010,* 424-7.

—— 2/2001. ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010*, 108-10.

—— 55/2006. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXIV, 9a Época, 75.

—— 3/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010,* 179-81.

—— 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010,* 345-6.

Nohlen, Dieter. 2003. Circunscripciones electorales. En *Diccionario Electoral*. Tomo I, ed. Ileana Aguilar, 165-9. México: UNAM/TEPJF/IFE/CAPEL.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1989. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Vol. III, segunda parte, salas y tesis comunes, 1061.

——. 2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXIV, 9a Época (septiembre), 75.

Sentencia C-452/05. Actor: Carlos Edward Osorio Aguiar. Disponible en http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-452-05.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— C-319/10. Actor: Carlos Andrés Téllez Ramírez. Disponible en http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-319-10.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— SUP-JDC-513/2005. Actor: Ramón Almonte Borja. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— SUP-JDC-3003/2009. Actores: Humberto Hernández Soto y otro. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Baja California. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— SUP-JRC-10/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General de Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— STC 185/1999. Actor: Federació d'Independents de Catalunya. Autoridad responsable: Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de la Junta Electoral Provincial de Tarragona. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1999-0185 (consultada el 9 de noviembre de 2011).

—— STC 138/2000. Actor: María Dolores Cabezas López. Disponible en http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=7312 (consultada el 9 de noviembre de 2011).

La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011)

The non application of unconstitutional laws by the Federal Electoral Court of Mexico (2007-2011)

Karolina Monika Gilas*
María de Guadalupe Salmorán Villar**

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

Con la reforma constitucional en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adquirió la facultad de inaplicar las leyes contrarias a la Constitución. Como esa facultad es algo reciente, todavía no se han realizado estudios sobre el ejercicio de la misma. El presente trabajo pretende hacer un análisis de los casos en los que la Sala Superior del TEPJF ha determinado la inaplicación de las normas, para establecer así los patrones de ese control y dibujar algunas conclusiones sobre su funcionamiento.

Palabras clave: inaplicación de leyes por inconstitucionalidad, control de constitucionalidad, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reforma constitucional.

---

* Capacitadora en el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. karolina.gilas@te.gob.mx

** Asistente de investigación del Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. guadalupe.salmoran@te.gob.mx.

Abstract

The constitutional reform of 2007 provided the Federal Electoral Court of Mexico with the power to determine the non application of laws contrary to the Constitution. As the exercise of this power is a recent thing, there are no deep studies about it. This article analyzes all the cases in which the Upper Chamber have determined the non application of any law, looking for patterns and to draw some conclusions about the way it works.

Keywords: non application of unconstitutional laws, constitutional review, Federal Electoral Court of Mexico, constitutional reform.

Con la reforma constitucional en materia electoral, el legislador decidió modificar el artículo 99 constitucional, para otorgarle al TEPJF la facultad de inaplicar las normas en materia electoral por considerarlas violatorias de la Carta Magna, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la misma. La reforma amplió también los supuestos de procedencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Esas decisiones fueron resultado de los criterios que el Tribunal adoptó en 1998, adjudicándose a sí mismo las facultades de control de constitucionalidad.[1]

La inaplicación es facultad de todas las Salas del TEPJF, aunque las sentencias en las que las Salas Regionales determinan la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución pueden ser revisadas por la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.

Desde antes de la última reforma electoral existe una controversia sobre cuáles medios de impugnación tiene el TEPJF para ejercer control constitucional de las leyes electorales, ya que hay autores que consideran que ese control puede ejercerse mediante cualquier medio de impugnación, mientras que algunos otros limitan esa posibilidad a los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) y de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Suárez 2007, 385; Mercader 2006, 430).

---

[1] En 1998 la Sala Superior del TEPJF resolvió tres juicios de revisión constitucional-electoral, en los que determinó la inaplicabilidad de disposiciones contenidas en las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución y, con base en la argumentación sostenida en esos juicios, emitió la tesis de jurisprudencia S3ELJ 5/99. Meses después, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se presentó la contradicción de tesis entre el Tribunal y la propia Corte. La SCJN declaró la contradicción 2/2000-PL improcedente, considerando que no era posible enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer de la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución y que "en consecuencia, dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de este Tribunal [SCJN] que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional" (Contradicción 2/2000-PL). La resolución que dio la Corte a la contradicción de tesis 2/2002-PL fue muy debatida y criticada. El reproche más importante fue la creación de una importante laguna en el derecho electoral mexicano, ya que no existía un medio efectivo para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes electorales.

De una interpretación de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMIME) se desprende que el TEPJF puede inaplicar alguna norma por considerarla inconstitucional mediante los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración, y mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 3.2 de la LGSMIME).

Sin embargo, en la práctica, la Sala Superior del TEPJF ha desaplicado normas mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el juicio para protección de los derechos político-electorales del ciudadano.[2]

A diferencia de lo que ocurre con las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las determinaciones del TEPJF se limitan al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación y, después de tomar la decisión de inaplicar una ley, la Sala Superior del Tribunal debe informar a la Suprema Corte.

Esta limitación al caso concreto supone que los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal son sólo para las partes implicadas en el caso particular y, por tanto, sus efectos no son generales y las personas (físicas o morales) que no han promovido su juicio no pueden gozar de los beneficios de la sentencia.

Como la facultad de inaplicación de las normas del Tribunal Electoral es algo reciente, todavía no se han realizado estudios sobre el ejercicio de la misma. El presente trabajo pretende subsanar esa situación.

A continuación se analizarán 13 casos en los que el Tribunal declaró la inaplicación de alguna norma legal por considerarla contraria a la Constitución federal, agrupados por temas: consejeros electorales (nombramiento y revocación), derechos políticos (utilización de obras públicas y programas de gobierno en la propaganda, difusión de encuestas, reuniones políticas), acceso a la justicia y otros.

---

[2] Hasta noviembre de 2011, el TEPJF había declarado inaplicación de alguna norma en siete juicios de revisión constitucional electoral, en cinco juicios ciudadanos y en un asunto general.

Consejeros electorales

Los cambios fundamentales en el proceso de democratización en México han estado relacionados con los dirigidos a dotar de certeza y objetividad los procesos electorales. Uno de esos esfuerzos tuvo que ver con asegurar la autonomía e independencia de la administración electoral. La relevancia del tema de nombramiento y permanencia en el cargo de los consejeros electorales explica la frecuencia con la que los casos relacionados con ese tema llegan al Tribunal Electoral.

Irretroactividad en el nombramiento de los consejeros electorales

El 28 de abril de 2008, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el "Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". El artículo segundo transitorio del referido decreto establecía que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) debería realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del decreto. Dentro del mismo periodo, debería determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales en funciones en aquel momento, que serían sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el mismo decreto.

En cumplimiento de ese mandato, el 13 de mayo de 2008, la Comisión de Gobierno de la ALDF emitió el "Acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se aprueba el procedimiento y se expide la convocatoria para efectuar la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal", en el que se estableció que la renovación escalonada procederá conforme las siguientes reglas:

> el Pleno de la Asamblea Legislativa:
>
> a) Ratificará hasta cuatro Consejeros electorales que se encuen-

tren en funciones, quienes concluirán el periodo para el que fueron electos; y

b) Nombrará hasta cuatro nuevos consejeros electorales para un periodo de siete años. El número de Consejeros nombrados dependerá del número de Consejeros ratificados.

En consecuencia, los consejeros electorales -y de ser el caso, el Consejero Presidente- que se encuentren en funciones y que no sean ratificados por la Asamblea Legislativa, cesarán inmediatamente en sus funciones (SUP-JRC-105/2008).

Cabe subrayar que los consejeros electorales en funciones en aquel momento fueron designados por el Pleno de la ALDF el 23 de diciembre de 2005, por un periodo de siete años.

El 20 de mayo de 2008 los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática (PRD) promovieron dos juicios de revisión constitucional electoral en contra del acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, aduciendo violación del principio de irretroactividad de las normas y a los principios de certeza y legalidad. Los dos juicios fueron turnados a la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos y, posteriormente, acumulados en el expediente SUP-JRC-105/2008.

A pesar de que las partes actoras presentaron varios conceptos de agravio en contra del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal se concentró primero en el estudio de la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio, ya que, de asistirle razón, no sería necesario el estudio de los restantes agravios.

Los actores adujeron que el artículo segundo transitorio era inconstitucional por haber violado el principio de irretroactividad de las normas, al establecer que el escalonamiento aprobado sería aplicable a los consejeros en funciones en aquel momento por el periodo de siete años. Además, sostenían que violaba los principios de certeza y legalidad, al tener efec-

tos indeterminados respecto de los consejeros electorales suplentes, dado que no hacía referencia alguna a los mismos.

La Sala Superior consideró que los agravios sostenidos por los actores fueron sustancialmente fundados. Para llegar a esa conclusión los magistrados estudiaron el concepto jurídico de retroactividad, que implica que una ley modifique situaciones del pasado y además produzca efectos perjudiciales concretos sobre un sujeto de derecho determinado, contraviniendo el contenido del precepto constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de las normas (a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, según el artículo 14 constitucional).

Después de analizar las normas del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, tanto antes como después de la reforma, el Tribunal determinó que a la luz de éstas surgen derechos y obligaciones respecto de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Según los magistrados, estos derechos se verían afectados al aplicarse lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas de los consejeros, en su perjuicio y en menoscabo de derechos y obligaciones previstas por la normatividad anterior.

Por lo tanto, como lo estableció en su fallo el 11 de junio de 2008, la Sala Superior consideró que

> el artículo Segundo Transitorio, en la porción normativa a que se ha hecho referencia [“determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada”], resulta contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, con fundamento en el artículo 99, párrafo sexto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso artículo 105 del mismo cuerpo normativo fundamental, es de determinarse su inaplicación para el caso concreto sobre el que versa

> el juicio, determinación que, en cumplimiento al primer dispositivo constitucional citado, debe informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SUP-JRC-105/2008, 81).

Tiempo después, en un caso similar (SUP-JDC-31/2009), la Sala Superior del TEPJF revocó la renovación anticipada de los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, determinada por el Congreso de ese estado. Al emitir un nuevo Código Electoral local, el Congreso local decidió determinar una nueva integración del organismo y del procedimiento para la elección de su presidente, estableciendo que los cambios en la integración del órgano electoral entrarían en vigor en agosto de 2009. Los consejeros electorales que estaban en funciones, elegidos por cuatro años y cuyo periodo concluía en marzo de 2010, quedaron inconformes con la determinación del Congreso local e interpusieron un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Los consejeros alegaron que con la modificación del Código Electoral local no se les permitiría concluir el plazo para el cual fueron designados como consejeros ciudadanos, lo que contravenía la garantía constitucional de irretroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución federal, y sostuvieron que la contravención al principio de irretroactividad se daba en tres aspectos: en cuanto a la facultad de designación y sustitución del presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes; el plazo para el que fueron designados los actores como consejeros ciudadanos y la modificación de las percepciones recibidas.

Después de analizar el caso, los magistrados de la Sala Superior llegaron a la conclusión de que la norma impugnada efectivamente constituía una violación al artículo 14 constitucional, que contempla la garantía de irretroactividad de la ley y, por lo tanto, está estrechamente vinculada con los principios de legalidad y seguridad jurídicas. Esa conclusión está basada en la perspectiva teórica de las situaciones jurídicas abstractas

y de las situaciones jurídicas concretas, en la teoría de los hechos pasados y de los hechos futuros y en la teoría de los derechos adquiridos.

Según los magistrados, los consejeros efectivamente adquirieron el derecho de ejercer las funciones inherentes al cargo, lo que implica la permanencia de cuatro años en el puesto. Este periodo no puede modificarse por la entrada en vigor de una nueva norma, ya que ese hecho implicaría la violación del principio de irretroactividad de las leyes.

Además, no se puede realizar una modificación de la integración del organismo electoral antes de que concluya el periodo de funciones de sus integrantes, porque iría en detrimento de las funciones normales de dicho organismo y podría ser considerada como una injerencia de otro poder en el funcionamiento normal de la autoridad electoral, y con ello vulnerar los principios rectores de independencia y autonomía en la toma de sus decisiones.

En consecuencia, el Tribunal Electoral ordenó la inaplicación del artículo cuarto transitorio del decreto 149 emitido por el Congreso de Aguascalientes, y con ello determinó que los actuales consejeros electorales concluyan el plazo constitucional y legal para el cual fueron designados, para asegurar que las autoridades electorales gocen de certeza y seguridad jurídica sobre la duración de sus encargos, con lo que se garantiza la autonomía, la imparcialidad y la transparencia de los órganos electorales.

Exigencias excesivas para el nombramiento: residencia

En marzo de 2010, el PRD presentó un juicio de revisión constitucional en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que se aprobó la convocatoria para designar consejeros presidentes, consejeros electorales y vocales de los consejos distritales y municipal (SUP-JRC-10/2010). El partido actor adujo que en términos de la ley electoral local, para aspirar a integrar los consejos dis-

tritales que tengan a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones en ayuntamientos que comprendan dos o más distritos, se requiere la residencia en el distrito electoral de un número más bajo,[3] como ocurre en el caso de los consejos distritales de los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco. Consideraba esa exigencia desproporcional y contraria al principio de igualdad.

El partido actor se refirió a la norma que deriva de la interpretación de los artículos 60 y 62 de la citada ley electoral local, puesto que el primero de ellos dispone que el órgano encargado de la elección de ayuntamientos en los municipios que abarquen dos o más distritos será el consejo distrital de menor número y que, para ser integrante del consejo distrital, es necesario ser residente del distrito. Cabe subrayar la importancia de los consejos distritales en el desarrollo de los procesos electorales en el estado de Quintana Roo, ya que son éstos los encargados de funciones esenciales relacionadas con dicha elección, como son registrar las planillas correspondientes, realizar el cómputo municipal, emitir la declaratoria de validez y expedir la constancia de mayoría, entre otros.

La Sala analizó el caso a la luz de las reglas aplicables a las restricciones de los derechos político-electorales, que no pueden ser "irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental" (SUP-JRC-10/2010, 47). Los magistrados subrayaron la necesidad de preservar la igualdad de los derechos de la ciudadanía en cuanto al derecho de acceso a los cargos públicos consagrado en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y que en

---

[3] Aunque la legislación estatal no determina de manera expresa qué criterio es el aplicable (número de habitantes o de electores), al caso aplica la determinación de la Suprema Corte incluida en la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

> un Estado Constitucional de Derecho el acceso a las funciones públicas corresponde a todos los ciudadanos del Estado y, en esa medida, las restricciones y limitaciones impuestas en las legislaciones nacionales no deben implicar la diferenciación basada en justificaciones irracionales y desproporcionadas (SUP-JRC-10/2010, 51).

La Sala estimó que

> La norma en cuestión trae como consecuencia que al interior de los municipios conformados por varios distritos del Estado de Quintana Roo, los integrantes del órgano encargado de preparar y vigilar las elecciones municipales así como su calificación, solamente pueden pertenecer a una parte de dicho municipio, sin que el resto de los ciudadanos de ese mismo municipio tenga la oportunidad de acceder a ese cargo por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al de más bajo número. Ello trae como consecuencia establecer una diferenciación basada en la mera circunstancia de habitar determinada demarcación geográfica dentro de un mismo municipio, con lo cual la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios para elegir a los representantes políticos que asumirán el gobierno municipal corresponde a sólo a una parte de los ciudadanos de todo ese municipio (SUP-JRC-10/2010, 62).

Los magistrados señalaron que esa norma es inconstitucional porque establece una restricción desproporcional e injustificada en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de acceder a las funciones públicas. Además de que la norma en cuestión establece una diferenciación basada en la mera circunstancia de habitar determinada demarcación geográfica dentro de un mismo municipio, con lo cual los ciudadanos que habiten el mismo municipio y cumplan con los requisitos exigidos para ac-

ceder a la función pública no tendrán la posibilidad de hacerlo si no residen en el distrito electoral de menor número.

Procedimiento de revocación del cargo

En la sentencia SUP-JDC-10805/2011, el TEPJF revocó el acuerdo del Congreso de Sonora, mediante el cual inició el procedimiento de remoción del ciudadano Fermín Chávez Peñuñuri del cargo de consejero electoral presidente del Consejo Electoral de ese estado, presentado por los comisionados propietarios de diversos partidos políticos, y determinó la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonorense, por ser contrario a las constituciones local y federal.

En la demanda, el actor sostuvo que, aunque la Constitución Política del Estado de Sonora establece el juicio político para destituir a los servidores públicos, el mismo texto de la Carta Magna prevé la inamovilidad de los consejeros electorales propietarios y, al mismo tiempo, no incluye la posibilidad de instrumentar algún otro procedimiento para remover del cargo a tales funcionarios electorales.

Al analizar el contenido del artículo 366 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los magistrados llegaron a la conclusión de que efectivamente establece un procedimiento que tiene por finalidad remover a los consejeros electorales, previendo para ello una serie de causales, requisitos y etapas que se deben seguir, y es el Congreso del Estado el órgano competente para resolver, pero sin precisar una determinada mayoría para efectos de emitir sus resoluciones.

Estudiando esa disposición a la luz de las constituciones federal y local, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el artículo citado, al establecer un procedimiento adicional para efecto de privar del cargo a los consejeros electorales propietarios, contravenía la Constitución local (los artículos 22, 143 y 144), que establece de forma expresa el procedimiento del juicio político para efecto de privar del cargo a los consejeros electorales propietarios, así como la Constitución federal (los artículos 16 y 116,

párrafo segundo, fracción IV, incisos b y c), ya que vulnera los principios de legalidad, así como los rectores de la función electoral, particularmente, los de independencia y autonomía de los órganos electorales.

Finalmente, los magistrados determinaron la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonorense, sosteniendo que

> no se puede someter a los Consejeros Electorales a la voluntad de los partidos políticos para efecto de que con motivo de la presentación de una denuncia, entonces se pueda dar su remoción en el cargo, porque se estaría atentando contra la función electoral, por no tener plena certeza en el ejercicio de sus atribuciones, ya que puede darse el caso que derivado de una determinada resolución adversa a los intereses de un partido político, se pueda establecer la posibilidad de ejercer represalias a través de un procedimiento de remoción (SUP-JDC-10805/2011, 28).

Derechos políticos

La protección de los derechos políticos, no solamente los directamente relacionados con el ejercicio del sufragio, sino también los derechos necesarios para que éste sea ejercido plenamente, es una de las tareas principales del TEPJF. Ante la Sala Superior se han presentado numerosos casos relacionados con la protección de los derechos políticos y en tres de ellos los magistrados determinaron la inaplicación de alguna norma.

Utilización de programas de gobierno y obras públicas con fines político-electorales

Mediante la sentencia SUP-JRC-112/2010,[4] el Tribunal Electoral inaplicó la disposición del Código Electoral del Distrito Federal que prohíbe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos utilizar en beneficio propio la rea-

[4] Emitida el 1 de septiembre de 2010.

lización de obras públicas o programas de gobierno con fines electorales y políticos (artículo 265, segundo párrafo).

El hecho que motivó esta sentencia fue la impugnación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal[5] que confirmaba una sanción al partido, impuesta por el instituto electoral de dicha entidad, por la difusión de propaganda electoral en los espacios públicos, en la que se incluyeron programas de gobierno.

Los magistrados consideraron que si bien es constitucional la prohibición de que los partidos, coaliciones y candidatos se apropien de los programas de gobierno y las obras públicas en beneficio propio, sí pueden utilizarlos con fines políticos y electorales.

También señalaron que la alusión de programas de gobierno u obras públicas no transgrede por sí mismo el ordenamiento constitucional,[6] y que interpretar lo contrario violentaría la libertad de expresión (artículo 6 constitucional), al privar a los partidos de usar y capitalizar, en su propaganda, los logros emanados de sus filas, y elimina la posibilidad de introducir al debate público un elemento que pueda servir de orientación de la opinión pública y a la crítica y, por ende, cumplir con sus fines (SUP-JRC-112/2010, 120).

La mayoría de los magistrados afirmaron que dicha prohibición niega infundadamente la difusión de propaganda válida y les quita la posibilidad, tanto a los candidatos como a los institutos políticos, de cumplir con los fines establecidos por la ley fundamental. Por lo tanto, los magistrados decidieron revocar la sentencia del Tribunal electoral local y ordenaron al instituto electoral de la entidad emitir una nueva resolución.[7]

---

5 Del 22 de abril de 2010, expediente TEDF-JEL-0133/2010.

6 Este criterio ya había sido sustentado en la sentencia SUP-RAP-103/2010.

7 En este caso el magistrado Manuel González Oropeza emitió voto particular, mientras que los magistrados Flavio Galván y Salvador Nava emitieron un voto razonado.

No obstante, dados los efectos relativos de la sentencia del Tribunal electoral, el precepto considerado como inconstitucional fue aplicado nuevamente en contra de otro partido político, el PRD. El asunto fue conocido por los magistrados del TEPJF mediante el juicio de revisión constitucional 64/2011.[8]

Mediante esta sentencia, el instituto político impugnó otra resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal,[9] que confirmó la sanción impuesta por el Consejo del Instituto Electoral de la misma entidad,[10] por utilizar una obra pública realizada en la delegación Coyoacán dentro de su propaganda electoral, contraviniendo el artículo 265 del código electoral local.

El TEPJF tuvo que hacer nuevamente la valoración del precepto del código electoral local y llegó a la misma conclusión, de que su contenido es contrario a los artículos 6 y 41 de la Constitución federal, por lo que lo desaplicó por segunda ocasión.

Es importante señalar que, a pesar de las inaplicaciones en las que el Tribunal ya se ha pronunciado sobre la invalidez de dicha prohibición, y de las reformas que ha sufrido el Código Electoral del Distrito Federal, éste sigue contemplándola en el artículo 320.[11]

Limitaciones de las encuestas de opinión

Mediante la sentencia SUP-AG-26/2010,[12] la Sala del Tribunal Electoral inaplicó la disposición de la ley electoral del estado de Quintana Roo (artículo 146) que limitaba excesivamente la publicidad y difusión de las encuestas previas a los comicios.

---

8 Emitido el 19 de abril de 2011.

9 TEDF-JEL-006/2011, del 24 de febrero de 2011.

10 RS-117-10 en el procedimiento administrativo sancionador IEDF-QCG/197/2009.

11 "Los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, no podrán adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código" (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, artículo 30, segundo párrafo, 2010).

12 Emitida el 9 de junio de 2010.

El pleno del Tribunal concluyó que el artículo 146 de la ley electoral local era excesivamente restrictivo, al prohibir la publicidad y difusión de las encuestas que tuvieran por objeto dar a conocer las preferencias electorales a los ciudadanos durante las precampañas los ocho días previos a la jornada electoral y hasta cuatro días después del cierre oficial de casillas.

Los magistrados señalaron que tal medida era desproporcional, en virtud de que suponía un excesivo sacrificio del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública en contra de las encuestas y sondeos electorales, que tienen la finalidad de informar a la ciudadanía respecto de las preferencias electorales de los ciudadanos el día de la elección (SUP-AG-26/2010, 42).

También argumentaron que dicha disposición restringía, sin justificación válida, el derecho de libertad de expresión (artículo 6 constitucional), por lo que se pronunciaron por la inaplicación del precepto y revocaron la determinación del instituto electoral.

Límites al derecho de reunión política

En la sentencia SUP-JDC-2766/2008,[13] el Tribunal Electoral inaplicó una disposición de la entonces Ley Electoral de San Luis Potosí (artículo154, párrafo octavo), por limitar el derecho de reunión durante la etapa de precampañas.

Mediante este juicio, el entonces precandidato del Partido Acción Nacional (PAN), Eugenio Guadalupe Govea Arcos, impugnó un oficio del Consejo Estatal Electoral y de Participación de San Luis Potosí que daba respuesta a una consulta relativa a los alcances del artículo 154 de la ley electoral del estado.

Dicha disposición establecía que, en materia de precampañas, sólo se permitirían actos y propagandas a través de medios de comunicación electrónicos e impresos, así como la realización de reuniones de carácter

[13] Emitida el 28 de octubre de 2008.

privado, siempre y cuando no excedieran de 500 asistentes y no se celebraran en lugares públicos.

Los magistrados consideraron que el artículo de la ley electoral era contrario a los derechos de ser votado (artículo 35, fracción II constitucional) y de reunión política (artículo 90 constitucional).

El Pleno del Tribunal indicó que el artículo 9 constitucional de forma directa y clara señala que no es posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente para tomar parte de los asuntos políticos del país. También enfatizó que el derecho de reunión no puede estar limitado de manera desproporcionada y que su garantía es esencial a todo régimen democrático, en cuanto propicia el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía (SUP-JDC-2766/2008, 40).[14]

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es el derecho que tiene cada persona (física o moral) de tener plenamente y en condiciones de igualdad un procedimiento jurídico para resolver un conflicto. Es uno de los derechos fundamentales más importantes, ya que el ejercicio del mismo garantiza la protección de los demás derechos. Dada su relevancia, ante la Sala Superior se han presentado varios casos relacionados con su ejercicio, y en dos de ellos los magistrados determinaron la inaplicación de alguna norma, como se verá a continuación.

Requisitos excesivos de procedibilidad

El PRD y el PRI interpusieron recursos de nulidad en contra del cómputo municipal, de la declaración de la validez de la elección y de la expedición de las constancias de mayoría y validez por el Consejo Distrital Electoral III de San José de Gracia, Aguascalientes. El Tribunal electoral de la entidad

[14] En este caso el magistrado Flavio Galván Rivera emitió voto particular.

modificó el cómputo distrital de la elección del ayuntamiento impugnada, decretando la nulidad de la votación recibida en la casilla 455 básica, pero confirmó la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias correspondientes.

En contra de esta resolución ambos partidos políticos promovieron los juicios de revisión constitucional electoral (SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007) ante la Sala Superior del Tribunal, solicitando, entre otras cosas relacionadas con la validez del cómputo en algunas casillas y con la validez de la elección en general, la inaplicación del artículo 288 del código electoral local, en el cual se exige el escrito de protesta como requisito para la impugnación de las casillas, por ser inconstitucional.

El PRI alegó que la exigencia del escrito de protesta como requisito de procedibilidad es violatorio del artículo 17 de la Constitución federal, leído en el contexto de los artículos 41, 99 y 116 del mismo cuerpo constitucional. El partido actor sostuvo que esa exigencia constituye una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia, estableciendo un obstáculo a la tutela judicial que no responde a la celeridad de los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran.

Los magistrados de la Sala Superior le dieron razón al actor, al sostener que, efectivamente, la aplicación de esa disposición jurídica impide el acceso a la justicia electoral a cargo de los tribunales especializados del Estado mexicano y, en consecuencia, viola lo previsto en los preceptos anteriormente citados, en particular, el artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM. Según los magistrados, exigir el escrito de protesta como requisito de procedibilidad implicaría una complicación al derecho de defensa de los partidos políticos, y no constituye un elemento esencial del proceso.

En consecuencia, por su contravención al derecho a una tutela judicial efectiva, la Sala Superior decidió inaplicar el artículo 288 del Código Electoral de Aguascalientes, en la parte que considera el escrito de protesta como un requisito de procedibilidad de la impugnación de la votación recibida en casillas por las causas de nulidad previstas en la ley.

Imposibilidad de presentar denuncia por propaganda ilícita

Óscar Alfredo Velázquez Lemus, consejero estatal del PRD, promovió un JDC (SUP-JDC-94/2010) con el fin de impugnar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual determinó desechar de plano la denuncia presentada por el actor en contra del precandidato único del PRI por realizar una fuerte campaña publicitaria de carácter electoral, al considerar que los únicos legitimados para interponer una denuncia de ese tipo son los representantes de los partidos políticos acreditados ante el citado órgano estatal electoral.

El actor sostuvo que el artículo 276, párrafo quinto, de la Ley Electoral estatal, que establece que "únicamente" los partidos políticos podrán presentar denuncias por violaciones a dicha norma y presentar quejas por propaganda indebida, debería declararse inaplicable por inconstitucionalidad. Para sostener su petición argüía que, llevada al extremo la interpretación, haría improcedente cualquier sanción aplicable al infractor, por el solo hecho de que ningún partido político decidiera presentar denuncia, aun cuando se pruebe y la autoridad advierta que la promoción de imagen personal sea cometida de manera ilegal y sistemática por algún servidor público o persona que aspire a obtener una candidatura, y eventualmente a un cargo de elección popular, lo cual es completamente absurdo.

La Sala dio razón al actor y estimó inconstitucional lo dispuesto en dicha disposición, específicamente por cuanto hace a la palabra "únicamente". Los magistrados argumentaron que dicha expresión contravenía el principio de legalidad y vulneraba el derecho de acceso a la justicia administrativa electoral en su vertiente de tutela judicial efectiva consagrados en la Constitución, además de las garantías de protección judicial y de elecciones auténticas establecidas en distintos ordenamientos internacionales, y que

> en la Constitución no existe disposición expresa ni implícita, así como principio alguno, que limite u otorgue facultades exclusivas a

> determinado ente para la presentación de denuncias de hechos probablemente ilícitos (SUP-JDC-94/2010, 47).

En consecuencia, los magistrados revocaron el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y ordenaron la admisión y resolución de la queja.

Reglas de la contienda

El Tribunal es una de las instituciones encargadas de asegurar la certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad de los comicios, es decir, debe vigilar las reglas de la contienda electoral, para que todos los actores puedan participar y competir en equidad de oportunidades.

Candidaturas comunes

La "Coalición PAN-ADC, GANARÁ COLIMA" pidió la inaplicación del artículo 274, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, precepto que fue aplicado en el Acuerdo 3 del Consejo General del Instituto Electoral del estado y validado en una resolución del Tribunal Electoral de Colima, que confirmaba el convenio firmado entre el PRI y el Partido Nueva Alianza en dicha entidad, sobre la forma de contar los votos correspondientes a cada partido en la elección para gobernador.

El precepto cuestionado establecía que:

> La boleta que contenga el señalamiento o cruce de dos o más círculos o cuadros con emblemas de diferentes partidos políticos en candidatura común, para los efectos de su contabilización, será a favor del partido político de mayor fuerza electoral (Código Electoral del Estado de Colima, artículo 274, fracción II, último párrafo).

El promovente sostuvo que dicho precepto negaba el valor del voto, que está sujeto a los principios de autenticidad, efectividad e intransferibi-

lidad, y que violaba las disposiciones 25 del Pacto Internacional de Derechos Humanos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los valores y principios electorales previstos en la Constitución federal y en los tratados mencionados.

El TEPJF decidió que el artículo 274 del código electoral local efectivamente transgredía los principios de certeza y legalidad de los resultados electorales, que se traduce en la fidelidad de la expresión popular manifestada en las urnas. Dijo que de aplicarse dicha disposición

> no habría certeza en relación al partido por el que el elector quiso votar, razón por la que no podría contarse el voto para un partido específico, dado que semejante efecto no sería constatable, fidedigno, ni verificable por algún método objetivo y con pleno respeto a la voluntad popular; además de que se estaría en contra del principio de legalidad, al no acatarse las bases previstas en los numerales 3 y 4 de la Constitución Política Libre y Soberano de Colima, así como en los artículos 6 y 300, fracción II, del Código Electoral de esa misma entidad federativa, ya que no podría establecerse con exactitud a favor de que partido político votó un elector determinado, que marcó dos o más emblemas, círculos o recuadros, vinculados a la candidatura común (SUP-JRC-27/2009, 62).

Además, los magistrados consideraron que la norma impugnada era

> susceptible de generar distorsión respecto a la manifestación del ciudadano al momento de sufragar, dado que el sentido de su voto (a favor de una opción política de candidatura común) podría alterarse al ser otorgado al partido que se considere que tiene mayor fuerza política, cuando este no coincida con la voluntad del ciudadano (SUP-JRC-27/2009, 64).

Por lo tanto, ordenaron inaplicar la disposición y revocar la sentencia del Tribunal electoral de la entidad y, en consecuencia, el Acuerdo 3 del Consejo General del Instituto Electoral del estado.

Financiamiento privado

El Partido Convergencia impugnó ante el TEPJF la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Jalisco en la que revocó el Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral del estado, en el que fijó el límite del financiamiento privado que cada partido podría obtener en el año 2009 de la manera que, según el partido actor, contravenía el artículo 116, fracción IV, inciso h de la Constitución federal.

El Partido Convergencia pidió que se inaplicara la disposición del Código Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 90, párrafos 3 y 4) que establecía un límite de financiamiento privado o no público de los partidos políticos, consistente en un total de 20% anual del monto establecido como tope de gastos de campaña de gobernador del año anterior, contrariamente al 10% que la Constitución federal dispone en sus artículos 41, bases I y II y 116.

Sin embargo, el artículo 90 del Código Electoral y de Participación Ciudadana establecía dos topes diferenciados de 10% de las distintas modalidades de financiamiento que no provienen del erario público: por un lado, el párrafo 3, fracción III, inciso a establece que cada partido político podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes, hasta por una cantidad equivalente a 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado inmediata anterior. Por otro lado, el párrafo cuarto del mismo artículo prevé un límite diferente, relativo al resto de las modalidades de financiamiento no proveniente del erario público, que hacen los militantes (fracción I), las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para las campañas (fracción II) y al autofinanciamiento[15] (IV).

---

[15] Constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, como

Por lo tanto,

> este conjunto de normas que regula el financiamiento privado de los partidos políticos constituye un sistema normativo incompatible con lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales ya analizados, en los que, como ya se explicó, se prevé un límite global del diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña de Gobernador del Estado de la elección inmediata anterior, aplicable a todo tipo de financiamiento que no proviene del erario público (SUP-JRC-10/2009, 70).

Por lo anterior, los magistrados decidieron inaplicar lo dispuesto en el artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, y ordenaron que el Tribunal electoral del estado aplicara lo dispuesto en el artículo 116 fracción IV, inciso h de la Constitución federal, en el sentido de que la suma de todas las modalidades de financiamiento de partidos políticos que no provengan del erario público tiene un solo límite de hasta 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado de la elección inmediata anterior (SUP-JRC-10/2009, 71).

Ejercicio del voto legislativo

Aunque, en principio, el Poder Legislativo es independiente del Poder Judicial, sus actos relacionados con la designación de los integrantes de las autoridades electorales, tanto administrativas, como jurisdiccionales, pueden ser revisados por el TEPJF.[16] Así fue en el caso del nombramiento

conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos (p. 69).

16 Véase Jurisprudencia 02/2001. ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Y 04/2001. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS

de los consejeros electorales en Querétaro, en el que el Tribunal determinó la inaplicación de un artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro.

A principios de 2011, la Sala Superior confirmó la designación de los consejeros electorales propietarios y suplentes del Instituto Electoral de Querétaro para el periodo comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre de 2017, con la única excepción de la designación de Raúl Ruiz Canizales, por no reunir los requisitos legales para ocupar el cargo (SUP-JRC-412/2010 y acumulados). En cumplimiento de esa sentencia, la LVI Legislatura del Estado de Querétaro nombró a Alfredo Flores Ríos consejero propietario del Instituto Electoral local. Contra esa designación promovieron dos juicios ciudadanos Agustín Alcocer y José Antonio Zumaya, inconformes con la votación realizada en el Congreso local (SUP-JDC-569/2011).

La designación de los consejeros electorales en Querétaro tiene que darse por la mayoría calificada de los 25 diputados que integran el Congreso. Durante la designación cuestionada estuvieron presentes los 25 diputados, por lo que eran necesarios 17 votos a favor para obtener la mayoría calificada requerida. Sin embargo, sólo 15 votaron a favor y 10 se abstuvieron, y estos últimos votos se sumaron a la mayoría, como lo establece la Ley Orgánica del Congreso queretano. Los ciudadanos inconformes denunciaron la inconstitucionalidad de ese precepto.

Efectivamente, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo queretano establece que, en cualquier tipo de votación, las boletas entregadas con la expresión “me abstengo” y las recibidas en blanco serán sumadas a la votación mayoritaria. Los actores consideraron que esa dis-

---

CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN Y SIMILARES). Jurisprudencia 03/2001. AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.

posición es contraria a la Constitución federal, porque trastoca abiertamente la potestad otorgada al legislador local de abstenerse de votar en el asunto discutido.

Al analizar la normativa cuestionada a la luz de la Constitución federal, los magistrados llegaron a la conclusión de que contraviene el principio de legalidad y certeza derivados de los artículos 14, 16 y 41 de la CPEUM, porque una ley secundaria como la del Congreso local no podía estar por encima de la Constitución, que garantiza ejercer o no el voto legislativo. Además, la Sala Superior argumentó que

> sumar las abstenciones a la decisión mayoritaria, las desnaturaliza toda vez que resta autenticidad a la intención del legislador en su ejercicio parlamentario. De esta forma, la norma impugnada deja a la voluntad de su creador la definición del sentido de un voto, cuando por su propio concepto, la abstención implica no favorecer postura alguna (SUP-JRC-412/2010, 62).

Ateniéndose al argumento de libertad en el ejercicio del voto legislativo, los magistrados del TEPJF determinaron la inaplicación del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro por considerarlo inconstitucional en cuanto a la garantía de ejercicio o no del voto legislativo, violación del principio constitucional de certeza jurídica y no respetar el voto individual de los diputados. Asimismo, revocaron la designación de Alfredo Flores Ríos como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro.

Conclusiones

En el ejercicio de control de constitucionalidad el Tribunal ha buscado dar la más amplia protección posible a los derechos políticos y a los principios que rigen la materia electoral, como son la libertad de expresión, el acceso a la justicia, el derecho de reunión y de voto, y los principios de legalidad: irretroactividad, certeza e imparcialidad.

En los casos de los SUP-JRC-105/2008, SUP-JDC-31/2009, SUP-JRC-10/2010 y SUP-JDC-10805/2011, el Tribunal Electoral salvaguardó las garantías institucionales de los integrantes de las autoridades electorales locales en aras de asegurar que ejerzan sus funciones con los principios de imparcialidad, independencia y autonomía. En los asuntos citados, el TEPJF determinó la inaplicación de alguna norma reaccionando a violaciones a los principios básicos de irretroactividad de la ley, inamovilidad del cargo y la prohibición de establecimiento de medidas injustificadas y desproporcionadas para acceder a ellos.

Respecto de los derechos políticos, el Tribunal ha buscado ser un verdadero garante de los que posibilitan la participación política de los ciudadanos, como son el derecho de libre expresión y de reunión política. Además, ha procurado mantener una posición liberal frente a las limitaciones que se imponen a los actores políticos, pretendiendo asegurar su participación en la vida pública (SUP-JRC-112/2010, SUP-JRC-64/2010, SUP-AG-26/2010 y SUP-JDC-2766/2008). En esa misma vía, en adopción de una posición garantista, el TEPJF ha garantizado invariablemente el acceso a la justicia electoral de todos los actores políticos. En el caso SUP-JRC-494/2007 defendió el derecho de los partidos políticos a la tutela judicial sin imposición de requisitos excesivos, mientras que en el caso SUP-JDC-94/2010 evitó la monopolización del acceso a la justicia por parte de los estos institutos políticos.

En cuanto a las reglas de la contienda, el Tribunal, en el caso SUP-JRC-10/2009, aseguró el respeto de las reglas impuestas por el orden constitucional a los topes de financiamiento privado de los partidos políticos en

el ámbito local. En otro caso, SUP-JRC-27/2009, garantizó la autenticidad, efectividad e intransferibilidad del voto de los ciudadanos.

Finalmente, en el caso del nombramiento de los consejeros electorales de Querétaro (SUP-JDC-569/2011), el TEPJF protegió la libertad del voto legislativo, inaplicando para el caso concreto la norma que establecía que los votos de abstención se sumaran con los de la mayoría.

Hay que recordar que, como tribunal constitucional, el TEPJF realiza el control de constitucionalidad en gran parte de sus sentencias, y que las resoluciones en las que determina la inaplicación de alguna norma son solamente una manifestación de ese control, que expresa la facultad mayor con la que están dotados los jueces constitucionales en aras de salvaguardar la unidad y supremacía de la ley fundamental. Aunque parezcan ser pocos los casos donde el Tribunal ha inaplicado alguna norma, hay que recordar que, por un lado, esa facultad le fue otorgada recientemente y, por el otro, ante la presunción de racionalidad del legislador, la decisión de valorar la inconstitucionalidad de una norma siempre es mayormente compleja.

Vale la pena subrayar la importancia de la facultad que tiene el Tribunal de ejercer el control de constitucionalidad en vía paralela al control abstracto que realiza la Suprema Corte de las leyes electorales. El otorgamiento de esa potestad al TEPJF significó abrir la posibilidad de realizar el control constitucional de manera cotidiana (ya que las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse únicamente en el plazo de 30 días después de una reforma y que el amparo no procede en materia electoral), además de que amplió el acceso a la justicia constitucional electoral a todos los actores involucrados en las contiendas políticas.

El Tribunal ha sabido responder a los desafíos propios de la dinámica de los asuntos político-electorales mediante la resolución expedita y pronta en los recursos que conoce, incluyendo los relacionados con control de constitucionalidad. Las propias características de los medios impugnativos que resuelve el Tribunal exigen a sus jueces una actualización constante en los temas electorales, para que puedan responder a las problemáticas complejas y diversas como supone la materia.

Aunque el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal ha sido importante para garantizar la legalidad y la constitucionalidad, el diseño de esa facultad hace que su operatividad no sea la óptima.

El problema principal es la limitación de los efectos de las sentencias de inaplicación a los casos concretos, por lo que las personas que no buscan de manera directa la protección del Tribunal, no pueden gozar de la misma. Eso crea una aplicación del orden constitucional diferenciado entre quienes logran la protección del TEPJF y quienes no. Esta irregularidad no es menor, es como una permisión explícita de que, a pesar de una valoración de inconstitucionalidad, ya sea de normas, o de actos, éstos sigan subsistiendo en la vida jurídica, lo que afecta los derechos, intereses y reglas.

La finalidad del derecho electoral y de la justicia electoral es asegurar la equidad de todos los actores que participan en la contienda y que es vulnerada con ese mecanismo de protección diferenciada. Es suficiente pensar que en las demás decisiones del Congreso de Querétaro las abstenciones se cuentan con la mayoría, o que en Quintana Roo los ciudadanos, aparte de Óscar Alfredo Velázquez Lemus, no pueden presentar quejas por la propaganda indebida.

El modelo actual de la inaplicación por el Tribunal permite que las normas consideradas por éste como violatorias al contenido de la ley fundamental pueden seguir vigentes y operando para los actores políticos. Un buen ejemplo es el caso del antes artículo 265, hoy 320, del Código Electoral del Distrito Federal, que prohíbe a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos utilizar en su propaganda los logros de gobierno o programas gubernamentales. Esa porción normativa fue declarada inconstitucional por el TEPJF dos veces, en los juicios SUP-JRC-112/2010 y SUP-JRC-64/2011. A pesar de ello, y de que se han hecho reformas de este Código, la previsión sigue siendo vigente. Por supuesto que esta irregularidad de aplicación diferencial del orden constitucional, no sucedería si las sentencias del Tribunal sobre la constitucionalidad de las leyes tuvieran efectos generales.

No hay que dejar de lado la relevancia de la facultad de control constitucional otorgada al Tribunal mediante la reforma constitucional 2007, sin

embargo, es importante reflexionar acerca de su diseño. A la luz del ejercicio de esa atribución, realizado por el TEPJF, y de sus consecuencias para las reglas del juego político-electoral, es viable preguntarse si la justificación de limitar los efectos de inaplicación a los casos concretos sigue siendo racional, efectiva y proporcional respecto de los fines que pretende perseguir. Desde nuestro punto de vista, no es así, ya que el control con efectos intrapartes limita de manera significativa la protección de los actores políticos, vulnerando los derechos de la ciudadanía e introduciendo elementos de incertidumbre e inequidad en los procesos políticos, que finalmente desvirtúa el sentido del control de constitucionalidad, que es resguardar no solamente la supremacía de la ley fundamental, sino también la coherencia del ordenamiento jurídico.

Anexo

Índice de casos citados

A continuación se presenta un índice de los casos citados, así como una breve descripción respecto de la inaplicación de una norma en cada uno de ellos.

Cuadro 1

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JDC-10805/2011	Se determina la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonorense, por ser contrario a las constituciones local y federal, por violentar los principios de legalidad y la autonomía e independencia de las autoridades electorales.
SUP-JDC-569/2011 y SUP-JDC-570/2011	Se determina la inaplicación del artículo 78, *in fine*, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Querétaro por considerarlo inconstitucional en cuanto a la garantía de ejercicio o no del voto legislativo, violación del principio constitucional de certeza jurídica y no respetar el voto individual de cada diputado.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JRC-64/2011	Se determina la inaplicación al caso concreto de la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición a los partidos políticos, coaliciones y candidatos de utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.
SUP-JRC-112/2010	Se determina la inaplicación al caso concreto de la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición a los partidos políticos, coaliciones y candidatos de utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.
SUP-AG-26/2010	Se determina la inaplicación de algunas porciones normativas del artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en donde se establece que solamente se podrán realizar encuestas y sondeos de opinión a partir del inicio de las campañas políticas y que la publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de dichas encuestas o sondeos de opinión está prohibida hasta 4 días después del cierre oficial de las casillas, por ser contrario a la Constitución al violentar derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información.
SUP-JDC-94/2010	Se determina la inaplicación del artículo 276 de la Ley electoral de Quintana Roo, porque es violatorio de la garantía de libre acceso a la justicia, ya que establece que “únicamente” los partidos políticos podrán presentar denuncias por violaciones a dicha norma y presentar quejas por propaganda indebida.
SUP-JRC-10/2010	Se determina la inaplicación al caso concreto de la última parte del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, exclusivamente por lo que se refiere a la exigencia de la residencia distrital en relación con la integración de los Consejos Distritales de menor número encargados de la elección de ayuntamientos, en los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco.
SUP-JRC-27/2009	Se determinó la inaplicación de la parte final del artículo 274 del Código Electoral del Estado de Colima, que establece que cuando en una boleta electoral se marcan dos logotipos de partidos distintos con un candidato común a gobernador, se sumarán los votos al partido con mayor representatividad en la entidad.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JRC-10/2009	Se determinó la inaplicación del artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, en la porción normativa de los límites al financiamiento privado que se declaró inconstitucional.
SUP-JDC-31/2009 a SUP-JDC-37/2009	Se ordena la inaplicación del artículo cuarto transitorio del decreto controvertido, para el efecto de que los actores concluyan el plazo constitucional y legal para el cual fueron designados como consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes en los términos y condiciones en que fueron nombrados.
SUP-JDC-2766/2008	Se determina la inaplicación de lo dispuesto en el artículo 154, párrafo octavo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que prohíbe reuniones que pudieran celebrarse con motivo de las precampañas que al efecto realicen los precandidatos que participan en la contienda de selección interna de los partidos políticos, por vulnerar el derecho de reunión previsto en el artículo 9 de la Carta Magna.
SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008	Se determina la inaplicación del artículo segundo transitorio del decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido de que la ALDF debía determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales actualmente en funciones sujetos a renovación escalonada, derivado de la reforma al artículo 125 de dicho ordenamiento, ya que se violenta el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 constitucional.
SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007	Se determina la inaplicación del artículo 288 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el cual se exige el escrito de protesta para la impugnación de las casillas, por afectar el derecho previsto por el artículo 17 de la Constitución de tener acceso pronto y sin impedimentos a la impartición de la justicia.

Fuente: Elaboración propia.

Fuentes consultadas

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Código Electoral del Distrito Federal. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Código Electoral del Estado de Colima. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Código Electoral para el Estado de Sonora. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política del Estado de Sonora. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Contradicción de Tesis número 2/2000-PL. Resuelta en sesión del día 23 de mayo de 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-32.html (consultada el 8 de mayo de 2012).

Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2008 *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.

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

Diario Oficial de la Federación. 28 de abril de 2008. Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033569&fecha=28/04/2008 (consultada el 8 de mayo de 2012).

González Oropeza, Manuel. 2008. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior. En Córdova y Salazar 2008, 403-21.

Jurisprudencia S3ELJ 5/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. Tesis no vigente de acuerdo al Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Número 4/2011, 22 de noviembre de 2011, Relativo a la Determinación del Inicio de la Quinta Época de la Publicación de su Jurisprudencia y Tesis.

Ley Electoral de Quintana Roo. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ley Electoral de San Luis Potosí. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro. Publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* el día 1 de diciembre de 2008 (No.64). Disponible en: http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes-organicas.html (consultada el 8 de mayo de 2012).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mercader Díaz de León, Antonio. 2006. *Derecho electoral mexicano: el juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*. México: Porrúa.

Orozco Henríquez Jesús. 2001. Consideraciones sobre la Justicia Constitucional en México. En Valadés y Gutiérrez 2001, 349-71.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

Sentencia SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Local Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JDC-2766/2008. Actor: Eugenio Guadalupe Govea Arcos. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, Actor: Partido de la Revolución Democrática y Convergencia. Autoridad responsable: Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo del 2012).

— SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados. Actores: Lydia Georgina Barkigia Leal y otros. Autoridad responsable: LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y otro. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-10/2009. Actor: Convergencia. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-27/2009. Actor: COALICIÓN “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.

dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-AG-26/2010. Actor: Bufete de Proyectos, Información y Análisis, Sociedad Anónima de Capital Variable. Autoridad responsable: Director Jurídico del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JDC-94/2010. Actor: Óscar Alfredo Velázquez Lemus. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-10/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012.

— SUP-JRC-64/2010. Actor: Coalición "Durango Nos Une". Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-112/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-412/2010 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-RAP-103/2010. Actor: Agrupación Política Nacional "Organización México Nuevo". Autoridad responsable: Consejo General

del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JDC-569/2011 y SUP-JDC-570/2011 acumulados. Actor: Agustín Alcocer Alcocer. Autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JDC-10805/2011. Actor: Fermín Chávez Peñuñuri. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Sonora. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— SUP-JRC-64/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).

— TEDF-JEL-0133/2010. Autoridad responsable: Dirección Distrital VIII del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2010/jel/tedf-jel-133-2010 (consultada el 8 de mayo de 2012).

Suárez Camacho, Humberto. 2007. *El sistema de Control constitucional en México*. México: Porrúa.

Tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, pleno, XV, febrero 2002, 591.

Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords. 2001. *Justicia Memoria del IV congreso de Derecho Constitucional Tomo I.* México: IIJ-UNAM.

Sección Estados

Eficacia actual de la justicia electoral en las entidades federativas desde una perspectiva cuantitativa

Current effectiveness of electoral justice in the state courts since a quantitative perspective

Karla Verónica Félix Neira*
Irene Maldonado Cavazos**
Clemente Cristóbal Hernández***

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo fundamental reflejar la realidad actual de la justicia electoral en las entidades federativas de la República mexicana con el fin de evidenciar la necesidad del fortalecimiento de las autoridades electorales locales. Para sostener esta afirmación se realizó un diagnóstico descriptivo respecto a la eficacia de la actividad de los tribunales estatales, mediante una comparación de los actos o resoluciones emanados de dichos órganos jurisdiccionales con los resultados de las impugnaciones que contra ellos se presentan mediante el denominado juicio de revisión constitucional electoral (JRC), cuyo conocimiento

* Secretaria general de acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila. telectoral5@poderjudicialcoahuila.gob.mx.

** Secretaria de estudio y cuenta adscrita a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la II Circunscripción Plurinominal. irene.maldonado@te.gob.mx.

*** Secretario auxiliar de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la II Circunscripción Plurinominal. clemente.cristobal@te.gob.mx.

corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Las deducciones obtenidas de dicho análisis comparativo justifican la necesidad de ampliar los mecanismos empleados para garantizar el mejoramiento en la administración de justicia electoral local.

PALABRAS CLAVE: justicia electoral, entidades federativas, tribunales estatales, revisión constitucional, eficacia.

ABSTRACT

The fundamental objective of this article is to reflect the current realities of electoral justice in the Federal entities of the Mexican Republic and to highlight the need for strengthening the electoral local authorities. To sustain this assertion, we made a descriptive diagnosis concerning the effectiveness of the activities of the State courts through a comparison of the acts or decisions emanating from those courts (State), with results of the rebuttals presented by the process that was call “constitutional review electoral”, judgements which corresponds to the Federal Electoral Court of Mexico. The deductions obtained from this comparative analysis justify the need to expand the mechanisms used to ensure the improvement in the administration of justice in local elections.

KEYWORDS: electoral justice, federal entities, state courts, constitutional review, efficacy.

Introducción

En el proceso de democratización que ha vivido México, tiene enorme trascendencia la función desempeñada por los tribunales electorales, en virtud de la creciente judicialización de la política derivada de luchas sociales que debilitaron la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así como en la legitimidad de sus gobernantes.

Como resultado de ese sentir social, se dio una serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, tanto en el ámbito federal, como en el de las entidades federativas, siendo la más reciente la de 2007-2008; sin embargo, previa a esta última se llevó a cabo la de 1996 que tuvo como ejes la autonomía constitucional otorgada al Instituto Federal Electoral (IFE) y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Una de las principales vertientes de dicha reforma política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, fue continuar con el fortalecimiento del estado social y democrático, mediante el perfeccionamiento del sistema electoral, que se inició desde 20 años atrás con la reforma política de 1977.

Lo anterior con el objetivo de fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas, garantizando procedimientos electorales transparentes que legitimaran las políticas públicas y las decisiones de los gobiernos emanados de dichos procesos, así como a través del impulso de la participación cada vez mayor, tanto de los ciudadanos como de los propios actores políticos en la adopción de las mismas.

En este contexto es que adquiere relevancia el tema de la justicia electoral, ya que su finalidad primordial consiste en la realización fáctica de la democracia representativa, garantizando los diversos elementos que integran dicha forma de gobierno; es decir, la celebración de elecciones libres, periódicas y justas; el sufragio universal, libre y secreto; la libertad de asociación, reunión y expresión de ideas políticas; así como el pluralismo político.

Cabe mencionar que en la aludida reforma de 1996, por lo que respecta a las entidades federativas, se propuso la homologación de sus respectivas legislaciones a los principios contenidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con la intención de evitar disparidades que pudieran generar prácticas democráticas heterogéneas o el surgimiento de conductas antidemocráticas al amparo de legislaciones defectuosas que pusieran en riesgo la unidad nacional (Dictamen 1996).

Es así como en el decreto respectivo se adicionó la fracción IV del precepto antes mencionado, que textualmente señalaba:

> IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:
> a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
> b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
> c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
> d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
> e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
> f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para

su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan asimismo las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias e;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen faltas en materia electoral, así como sanciones que por ellos deban imponerse;

V… (Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación 1996).

De esta forma, el legislador pretendió que todas las entidades federativas contaran con sus propias autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, así como con medios de impugnación que dieran coherencia a un sistema integral de justicia electoral, pero dentro del marco de un régimen federal.

A raíz de esta nueva configuración del sistema integral de justicia electoral se ha buscado fortalecer a los institutos y tribunales electorales estatales; sin embargo, en una iniciativa de reforma constitucional presentada al Senado de la República en el mes de marzo de 2010, el legislador michoacano José González Morfín, miembro del Partido Acción Nacional (PAN), dio voz a diversos sectores de la sociedad, cuestionando la utilidad de dichas autoridades debido al “alto costo” que generan su “poca efectividad”, falta de credibilidad, independencia, infraestructura, además de la ausencia de eficiencia y eficacia (Senado 2010).

Bajo tal premisa, en la mencionada iniciativa se propone dotar de facultades al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de los procesos electorales de todos los estados que integran la República mexicana.

En ese sentido la referida iniciativa señala que aun cuando el sistema electoral mexicano se ha caracterizado por ser uno de los más avanzados, también es uno de los más costosos, lo cual se debe a las características de la transición democrática mexicana, pues en un contexto de largas décadas sin procesos democráticos era menester construir instituciones sólidas y confiables, por lo que la sociedad mexicana asumió dicho costo; sin embargo, una vez conseguido el objetivo de dotar de credibilidad a los procesos electorales, ya no encuentra justificación alguna.

Al respecto, se indica que a pesar de los avances obtenidos con las reformas que se realizaron en la materia electoral, eso "no significa que las autoridades hayan estado por completo imposibilitadas para condicionar los resultados"(Senado 2010), pues los ámbitos federal y local han transitado caminos muy distintos, ya que en este último, mientras unos estados han consolidado la competencia política, otros mantienen hegemonías y cacicazgos, lo que deja en claro las asimetrías existentes en el plano local, donde la independencia e imparcialidad de las autoridades, la capacidad administrativa o la debilidad institucional de los órganos electorales pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos, por lo que ante la necesidad de transformar las instituciones para que los procesos comiciales impliquen menores erogaciones para el Estado, conservando su eficiencia y eficacia, se hace la propuesta mencionada.

Establecido lo anterior, sin restar importancia a la cuestión del costo que representa para la ciudadanía el sistema electoral, en este trabajo únicamente se pretende analizar las aseveraciones respecto a la "falta de eficacia" en la justicia electoral local, para estar en aptitud de coincidir o no con la afirmación del referido senador.

Metodología y diagnóstico

Para lograr la finalidad apuntada resulta importante determinar los parámetros a través de los cuales se podría medir la eficacia de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, pero antes es menester precisar el significado de ese concepto y distinguirlo del diverso relativo a la eficiencia.

El *Diccionario de la Lengua Española* señala que la eficacia (del latín *efficacia*) es la "capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera", y la eficiencia (del latín *efficientia*) se refiere a la "capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado" (RAE); es decir, la eficacia se refiere al logro de los objetivos previstos (resultados) y la eficiencia a la búsqueda de la mejor manera de realizar las actividades (métodos), con el fin de que los recursos se utilicen del modo más racional posible (medios).

Por tanto, ambos conceptos deben relacionarse si se desea tener un panorama objetivo y real respecto del funcionamiento de una institución, dado que la eficiencia mucho tiene que ver con los costos de operación necesarios para obtener determinados resultados; sin embargo, esa perspectiva excede el análisis planteado en el presente trabajo, que es una primera aproximación a la eficacia de las resoluciones emitidas en el ámbito de la justicia local.

Es pertinente aclarar lo anterior, ya que es evidente que la tasa de revocación de resoluciones judiciales por órganos superiores es solamente uno de los indicadores de desempeño para poder evaluar instituciones con características tan complejas como las judiciales, puesto que en este ámbito se involucran otros elementos de tipo axiológico, así como limitaciones de carácter técnico para definir metas y objetivos, y para establecer parámetros de medición.

Sobre el indicador mencionado más adelante se volverá al análisis, por ser el punto medular de la presente investigación. Por ahora debe señalarse que la evaluación de instituciones judiciales requiere un conocimiento

básico de aquellos objetos que pretenden evaluarse, así como un conjunto de ideales funcionales y estructurales con los cuales pueda llevarse a cabo dicha evaluación. En el presente diagnóstico se analizan estos dos elementos de manera simultánea.

De inicio, es de considerarse que el rol de los órganos jurisdiccionales electorales no se reduce a la mera resolución de conflictos, sino que coadyuvan a la participación política de los ciudadanos y cumplen un importante papel de control social, pues son los encargados de determinar el alcance y contenido del sistema jurídico, trascendiendo su función a verificar que la acción política de cualquier miembro de la sociedad se apegue a la normatividad aplicable, además de llevar a cabo una tarea legitimadora de todo el Estado.

Para cumplir esta encomienda, dichos órganos deben estructurarse conforme a los principios rectores de la materia, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Cada uno de ellos, a su vez, establece un conjunto de objetivos deseables y una multiplicidad de mecanismos para llegar a ellos.

Así, el primero de los elementos mencionados en líneas anteriores consiste en estos ideales funcionales y estructurales, de los que destacaremos los que se refieren a la independencia, imparcialidad y objetividad, pues consideramos que presuponen una separación indispensable entre la función judicial y cualquier otra actividad gubernamental, que implica la no subordinación de los tribunales electorales a ningún poder fáctico o de gobierno, de forma tal que establezca un obstáculo para la neutralidad de su labor jurisdiccional.

Lo señalado adquiere relevancia, pues existe una creencia generalizada respecto a la subordinación de los tribunales locales al poder público, entendido éste como el Poder Ejecutivo local y a la jurisdicción federal, lo cual produce distintos efectos en el ordenamiento jurídico y en la organización estatal, puesto que parecería que los estados no cuentan con autoridades que realmente resuelvan las controversias de manera final, lo

cual implica una falta de ejercicio autónomo del poder local y una debilidad institucional.

Sin duda, carece de exactitud esta afirmación si partimos de la base expuesta por Hugo A. Concha Cantú en el sentido de que un sistema federal se sustenta en una división de fueros.

> Esto es, para que se conforme una distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, se requiere, como primera garantía del sistema, que cada uno cuente con autonomía para resolver los conflictos relativos a la aplicación de sus leyes; cuando esta división no tiene una estructura que la haga realidad, el federalismo difícilmente se sostiene para: a) controlar el ejercicio del poder, y b) para acercar el gobierno a la ciudadanía (Concha 2001).

Es decir, la esencia del federalismo radica en la necesidad de que el poder público no se encuentre centralizado, sino que se reconozca la autonomía y soberanía interior de todas las partes que conforman un ente federado y, como consecuencia de ello, que cuenten con una participación efectiva en la toma de decisiones que sean de trascendencia para su entorno social y político.

La realidad es que la coexistencia de las jurisdicciones federal y local no significa que una esté subordinada a la otra, sino que sus ámbitos de competencia son distintos, pues aun cuando existe la posibilidad de impugnar ante la instancia federal las resoluciones de las autoridades locales, el objeto de estudio en cada caso será distinto: deberá ceñirse estrictamente a las facultades que el marco jurídico otorga a cada fuero y que se encuentran perfectamente delimitados.

Efectivamente, otra de las características del mencionado sistema es la existencia de una diversidad de legislaciones con aplicación a cada fuero, federal, local e incluso municipal, los cuales son autónomos entre sí, pero coherentes con el sistema del que forman parte, ya que en la propia

Carta Magna se establece, en imperativo categórico, que "…los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos…" (CPEUM, artículo 116), pero sujetándose en todo momento a las reglas y principios básicos previstos en ella.

Al respecto, como ya se mencionó, en la reforma política del año 1996, se determinó que los estados debían contar con autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, así como con un sistema de medios de impugnación para garantizar que sus actos y resoluciones se sujetaran a los principios rectores de la materia.

En relación con este punto, del análisis de la normatividad local de las entidades federativas se observó que todos los tribunales locales fueron creados por disposición constitucional local y son regulados por un marco legal, en estricto apego a los lineamientos del invocado artículo 116 constitucional.

No se desconoce el hecho de que algunos estados ya preveían en sus constituciones tribunales electorales incluso desde 1987, como por ejemplo Chiapas, Colima y Nuevo León; sin embargo, dichos organismos eran, en su mayoría, órganos de carácter administrativo, cuyas determinaciones estaban sujetas en muchos casos a la revisión que de ellas podían hacer los colegios electorales —órganos conformados por los propios legisladores, encargados de calificar los comicios—, lo que de alguna manera mermaba su efectividad, pues no eran autoridades de última instancia.

Por otra parte, del estudio comparativo realizado sobre el diseño institucional de dichos tribunales locales, también fue posible observar que de las 31 entidades federativas, en 19 de ellas[1] la autoridad electoral ha sido incorporada al Poder Judicial del estado, lo que lleva implícita una garantía de independencia y autonomía en las decisiones de estas instituciones, ya que al ser integrantes de ese poder, gozan de las garantías de la

---

[1] Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

función jurisdiccional consagradas en la fracción III del artículo 116 de la CPEUM como son la independencia, el acceso y la permanencia en el cargo, así como una adecuada remuneración.

No obstante, en las 12 entidades restantes,[2] así como en el Distrito Federal, cuyos tribunales electorales no se encuentran incorporados al Poder Judicial respectivo, estos órganos jurisdiccionales se han ido fortaleciendo al garantizarse su independencia y autonomía, para el cumplimiento de sus fines (controversias constitucionales 31/2006 y 12/2007[3]).

Incluso en aquellas entidades en cuyas legislaciones se establece la hipótesis de que concluido un proceso electoral, algunos de los magistrados que integran los tribunales locales dejarán de ejercer su cargo, permaneciendo en funciones únicamente uno de ellos, además de la suspensión de sus respectivas remuneraciones económicas. Tanto el máximo Tribunal del país, como algunos órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, a través del juicio de amparo, han hecho efectiva su permanencia en el cargo con todas las prestaciones inherentes al mismo, a fin de garantizar su independencia, autonomía e imparcialidad, como en el caso de Aguascalientes (Acciones de inconstitucionalidad 52/2009 y 53/2009), Michoacán y Sinaloa (Acciones de inconstitucionalidad 71/2009 y acumuladas).

De esta manera, se advierte que se ha adoptado el criterio de que para hacer efectivo el principio de independencia, se requiere que sus integrantes tengan permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos, derecho que debe garantizarse durante todo el tiempo que comprenda su respectivo nombramiento, así como el de recibir los emolumentos o remuneraciones económicas que por la actividad jurisdiccional desarrollada deben obtener. Tema abordado por María de Jesús García Ramírez en su ensayo "La justicia de la Unión y los Tribunales Electorales. Caso Michoacán" (García 2011).

---

2 Colima, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

3 En las que se determinó la naturaleza jurídica del propio Tribunal del Distrito Federal.

La trascendencia de la reforma política de la que se ha venido hablando radica entonces en que es a partir de este momento que los tribunales de las entidades federativas comienzan a gozar de un verdadero y real fortalecimiento, en cuanto a las garantías en el desempeño de la función jurisdiccional.

Ahora bien, analizado el diseño institucional de las autoridades jurisdiccionales estatales y los ideales que rigen su actuación, ante la necesidad de contar con trabajos que presenten análisis descriptivos detallados sobre la justicia local, por los importantes efectos que tienen sus resoluciones en la sociedad, nos hemos propuesto hacer un diagnóstico que refleje, al menos en un mínimo grado, el nivel de efectividad de actuación de dichas autoridades.

Al respecto, es necesario retomar lo mencionado al inicio del presente trabajo en relación con los indicadores de desempeño, los cuales de acuerdo con Alejandro Romero Gudiño pueden ser "definidos como las herramientas que a través de parámetros cuantitativos y cualitativos, evalúan la gestión, impacto, cobertura y resultados de una acción", en el sentido de la complejidad de diseñar los idóneos en el caso de la evaluación en el ámbito judicial (Romero 2007).

Sin embargo, con lo complicado que pudiera parecer llevar a cabo tal medición, es factible establecer estos parámetros para evaluar la eficacia, eficiencia y optimización de la gestión judicial, entendida como el resultado de la actividad jurisdiccional, que se podría resumir en resolver el mayor número de asuntos al menor costo posible.

Dentro de las propuestas de Romero Gudiño como indicadores de desempeño en el ámbito judicial, además del comúnmente utilizado consistente en la cantidad de asuntos pendientes (rezago), se plantea uno que considere la tasa de revocación de asuntos judiciales.

Dicho autor afirma que la revocación de una sentencia es un referente de si la instancia inferior juzgó o no de manera adecuada un determinado asunto, y que a mayor índice de revocaciones, menor índice de eficacia.

Asimismo, señala que las sentencias que no son revisadas por una instancia superior pueden considerarse como no revocadas, lo que hace suponer que las partes se muestran conformes con la determinación judicial y que respecto a aquellas que son modificadas en parte, la ponderación deberá ser distinta, por ejemplo en una escala de 1 a 10.

Con base en estas premisas concluye que la mayor eficacia al momento de juzgar se traduce en una mayor eficiencia judicial, para las partes y para la institución, respecto al costo de los procesos, pues provocaría que los juzgadores de primer grado realicen su función con mayor calidad, sin dejar de lado que lo ganado en calidad puede perderse en tiempo.

Ante este panorama, debe decirse que ambos indicadores se complementan, tanto la tasa de rezago como la de revocaciones, sin que pasen desapercibidas las críticas a esta propuesta del autor realizadas por Hugo S. Ramírez García, en relación con lo que denomina "objeción de conciencia"; sin embargo, el método utilizado en este artículo toma como base únicamente este indicador de tasas de revocación, con la salvedad de que, como ya se señaló en el presente trabajo, no se habla de instancias jerárquicamente subordinadas, sino de distintos ámbitos de competencia dado el diseño del Estado federal.

La elaboración de este diagnóstico motivó la necesidad de ir más allá del mero análisis legislativo y llevar a cabo una aproximación a la realidad; para lograr este objetivo se consideró necesario obtener información relativa a los resultados de las actuaciones de los tribunales locales, en relación con aquellas resoluciones que fueron impugnadas ante la autoridad federal mediante juicio de revisión constitucional electoral y los datos que arroja el análisis de esas referencias.

Cabe mencionar que la base del diagnóstico realizado se hizo exclusivamente en relación con dicho juicio por ser el medio de defensa que procede para combatir los actos o resoluciones de las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas.

Del mismo modo, se aclara que respecto a las resoluciones emitidas por los tribunales locales, se tomaron en cuenta únicamente los medios de defensa relativos a la materia electoral ya que en algunas entidades también tienen competencia para resolver conflictos de otra naturaleza —por ejemplo, en Tlaxcala y Sonora, respecto de asuntos en materia administrativa y de transparencia, respectivamente—.

Además, se precisa que los referentes analizados corresponden a los años 2009 a 2011, porque se considera que el objetivo del diagnóstico es brindar un panorama actual. Hay que aclarar que en relación con el año 2009 solamente se tomaron en cuenta las elecciones para gobernador.

Durante este periodo se celebraron elecciones para gobernador en 24 entidades; para diputados en 19; para ayuntamientos en 18 y en el estado de Tlaxcala se eligieron además presidentes de comunidad; asimismo, se celebraron elecciones extraordinarias de algunos ayuntamientos en Coahuila, Chiapas, Yucatán y Tlaxcala durante el año 2010, y en Oaxaca, Puebla y Veracruz durante 2011, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Entidad federativa	Tipo de elección				Año
	Gobernador	Diputados	Ayuntamientos	Otras	
Aguascalientes	X	X	X		2010
Baja California		X	X		2010
Baja California Sur	X	X	X		2011
Campeche	X				2009
Chiapas		X	X (EX)*		2010
Chihuahua	X	X	X		2010
Coahuila			X (EX)		2010
	X	X			2011
Colima	X				2009
Distrito Federal					
Durango	X	X	X		2010
Estado de México	X				2011
Guanajuato					
Guerrero	X				2011

Continuación.

Entidad federativa	Tipo de elección				Año
	Gobernador	Diputados	Ayuntamientos	Otras	
Hidalgo	X	X			2010
			X		2011
Jalisco					
Michoacán**	X	X	X		2011
Morelos					
Nayarit	X	X	X		2011
Nuevo León	X				2009
Oaxaca	X	X	X		2010
			X (EX)		2011
Puebla	X	X	X		2010
			X (EX)		2011
Querétaro	X				2009
Quintana Roo	X	X	X		2010
San Luis Potosí	X				2009
Sinaloa	X	X	X		2010
Sonora	X				2009
Tabasco					
Tamaulipas	X	X	X		2010
Tlaxcala	X	X	X (EX)	X	2010
Veracruz	X	X	X		2010
			X (EX)		2011
Yucatán		X	X (EX)		2010
Zacatecas	X	X	X		2010

* EX: Elección extraordinaria.

** En el estado de Michoacán se llevó a cabo la jornada electoral el 13 de noviembre de 2011 (según la información obtenida de los calendarios electorales publicados en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y el presente diagnóstico se realizó en el mes de octubre previo.

Fuente: Elaboración propia con base en los calendarios electorales oficiales publicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su página de internet.

Ahora bien, un hallazgo preliminar del examen sobre los datos que se pudieron localizar en las páginas electrónicas de los tribunales electorales locales es que del total de los asuntos que se tramitaron y resolvieron, aproximadamente 50% fueron impugnados por diversos actores políticos a través del juicio constitucional ya señalado, competencia de las Salas Regionales al tratarse de controversias derivadas de las elecciones de diputados y miembros de ayuntamientos ubicados en sus respectivas circunscripciones plurinominales.

Dicho porcentaje, en algunos casos como en los estados de Zacatecas y Veracruz, excedió la cantidad de impugnaciones antes precisada, pero esa circunstancia no es obstáculo para advertir que alrededor de 50% de los promoventes involucrados en dichos litigios, quedaron conformes con las decisiones emanadas de los tribunales garantes de la justicia en cada entidad, tal como se ilustra en el cuadro 2.

Cuadro 2

Entidad federativa	Asuntos resueltos por los tribunales locales		Asuntos resueltos por las Salas Regionales mediante JRC	
	2010	2011	2010	2011
Aguascalientes	55	0	7	0
Baja California	47	4	3	1
Baja California Sur	S/D	S/D	4	5
Campeche	2	0	1	0
Chiapas	48	1	23	1
Chihuahua	63	1	39	0
Coahuila	18	53	6	25
Colima	2	1	1	0
Durango	111	9	53	0
Edo. de México	33	137	15	14
Guanajuato	5	4	0	1
Guerrero	69	125	0	1
Hidalgo	59	81	2	45
Jalisco	11	10	3	1
Michoacán	10	36	0	0

Continuación.

Entidad federativa	Asuntos resueltos por los tribunales locales		Asuntos resueltos por las Salas Regionales mediante JRC	
	2010	2011	2010	2011
Morelos	5	6	0	1
Nayarit	2	51	0	17
Nuevo León	2	7	1	4
Oaxaca	149	41	39	12
Puebla	164	4	77	6
Querétaro	14	1	2	1
Quintana Roo	29	1	23	1
San Luis Potosí	11	2	0	0
Sinaloa	63	0	7	0
Sonora	4	5	0	0
Tabasco	9	19	2	13
Tamaulipas	18	16	27	3
Tlaxcala	72	4	29	5
Veracruz	204	1	110	2
Yucatán	37	0	26	1
Zacatecas	38	0	47	0

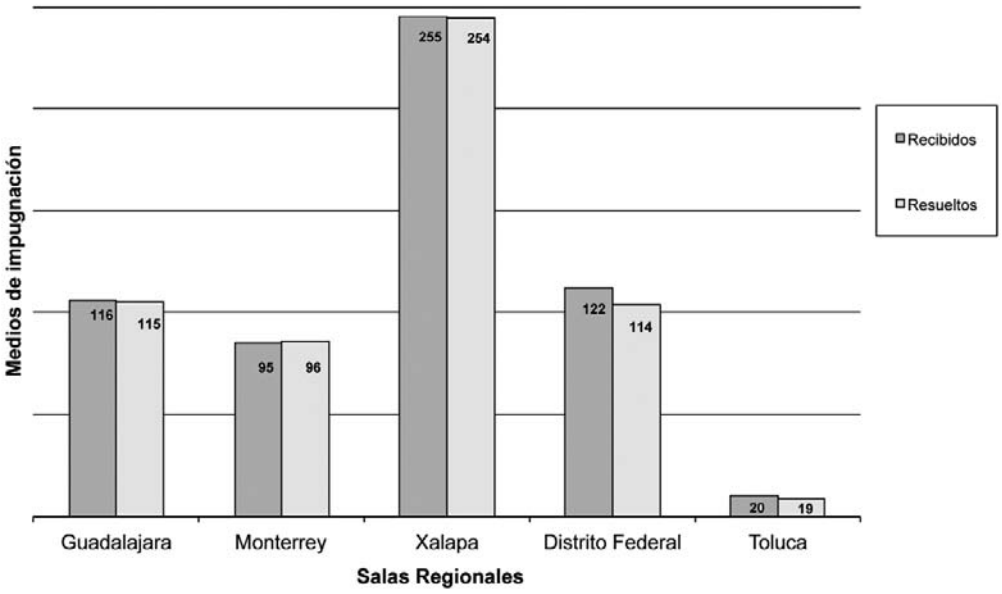
Nota: La información recabada correspondiente al año 2011 se contempló hasta el 28 de octubre y fue obtenida de las páginas oficiales de los tribunales locales, así como de la estadística publicada en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la correspondiente a Baja California Sur.

* S/D: Sin datos.

De acuerdo con los datos estadísticos obtenidos se desprende que, en el periodo que abarcó el diagnóstico, las Salas Regionales del Tribunal Electoral federal recibieron un total de 811 juicios de revisión constitucional electoral, de los cuales 608 fueron recibidos en el año 2010 y, 203 hasta el 28 de octubre de 2011.

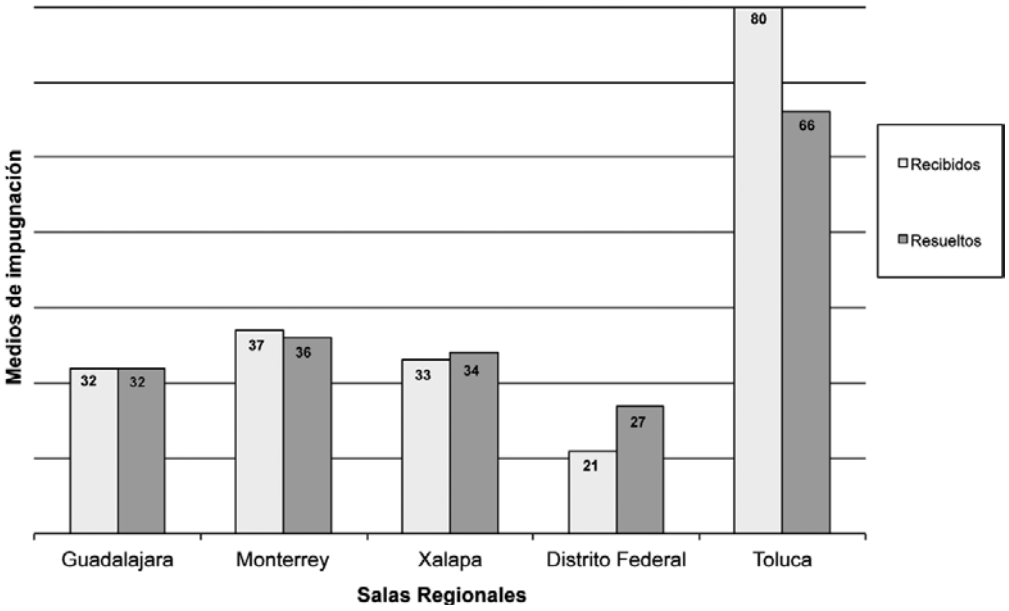
De ese total, dichas Salas resolvieron, en el año 2010, 598 asuntos y al 28 de octubre de 2011, 195; lo que revela que de los 811 asuntos recibidos en los últimos dos años, han sido resueltos 793. Para mayor claridad, las cifras anteriores se visualizan en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Juicios de revisión constitucional electoral en Salas Regionales (año 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gráfica 2. Juicios de revisión constitucional electoral en Salas Regionales (del 1 de enero al 28 de octubre de 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Enseguida se procedió a verificar el sentido de las resoluciones pronunciadas por la instancia federal, cuyos efectos, cuando se resuelve el fondo del litigio, conforme lo dispone el artículo 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), pueden ser: confirmar, revocar o modificar el acto o la resolución impugnada y, en su caso, proveer lo necesario para reparar la violación alegada por los demandantes.

Resulta importante destacar que también existen otras formas procesales con las cuales se pone fin a los juicios, sin dirimir el fondo de la controversia planteada, como es el desechamiento, sobreseimiento, tenerlos por no presentados, claro está, cuando se actualice alguna de las hipótesis previstas en la susodicha legislación.

De esta manera y tomando en cuenta que tanto en los casos en que se confirma la decisión combatida como en aquellos en los que se materializan los supuestos antes mencionados, el efecto de la sentencia es que se mantenga firme la resolución emitida por la autoridad local.

Precisado lo anterior, se observó que las sentencias pronunciadas por las Salas, en más de 70%, mantuvieron firmes los actos y las resoluciones de los tribunales locales, lo cual se evidencia en los siguientes cuadros.

Cuadro 3. Sentido de las sentencias emitidas en 2010

Salas Regionales	GDL	MTY	XAL	DF	TOL	Totales
Asuntos recibidos	116	95	255	122	20	608
Resoluciones pronunciadas	110	90	224	116	18	558
Confirma	77	42	112	71	8	310
Modifica	1	3	11	3	0	18
Revoca	7	11	34	10	1	63
Desecha, tiene por no interpuesto o sobresee	7	10	52	22	3	94
Otros	18	24	15	10	6	73

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuadro 4. Sentido de las sentencias emitidas de enero al 28 de octubre de 2011

Salas Regionales	GDL	MTY	XAL	DF	TOL	Totales
Asuntos recibidos	32	37	33	21	80	203
Resoluciones pronunciadas	24	34	30	19	59	166
Confirma	11	23	6	9	36	85
Modifica	3	0	0	0	4	7
Revoca	5	2	1	3	10	21
Desecha, tiene por no interpuesto o sobresee	2	8	9	5	7	31
Otros	3	1	14	2	2	22

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuadro 5

Total de resoluciones pronunciadas (2010-2011)	134	124	254	135	77	724

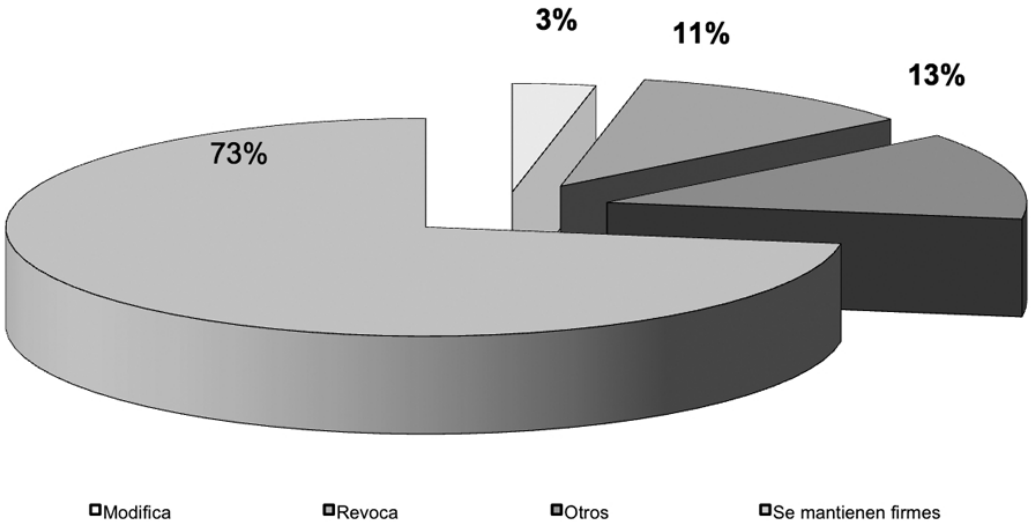
Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De los datos presentados anteriormente, se observa que de los 811 juicios recibidos por las Salas Regionales, se pronunciaron un total de 724 sentencias, cantidad inferior al total de asuntos ingresados debido a que algunos de ellos fueron acumulados; luego, de las sentencias pronunciadas, en 72 casos se determinó que la vía idónea no era el mencionado medio de impugnación, sino el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), o bien, se reencauzaron a la instancia local o partidista correspondiente, sentidos que se incluyeron en el apartado “Otros”.

Ahora bien, de los 629 restantes, en 395 se confirmó el fallo local, sin que se haya considerado en este estudio en cuántos de ellos dicha consecuencia fue producto de la deficiencia en la expresión de agravios o de la correcta decisión judicial adoptada en el fondo del asunto; y en 125, el efecto de la sentencia fue el desechamiento, tener por no interpuesto el medio de impugnación o su sobreseimiento, por lo que se mantuvieron firmes un total de 520, y solamente en 109 se determinó revocar o modificar las ejecutorias de los tribunales estatales.

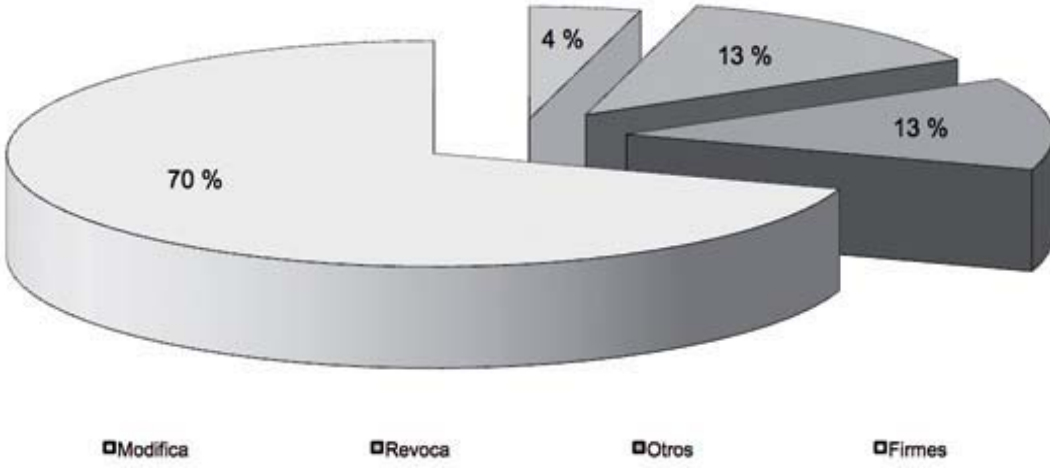
Las cifras anteriores se representan porcentualmente de la siguiente manera.

Gráfica 3. Gráfica porcentual 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gráfica 4. Gráfica porcentual 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En otras palabras, más de 70% de las resoluciones o actos emitidos por las autoridades locales, relativos a las elecciones de diputados y ayuntamientos, que fueron impugnados ante las Salas Regionales, se mantuvieron firmes, menos de 5% se modificaron y, aproximadamente, sólo 13% se revocaron.

En la elección de gobernador, cuyas controversias se dirimen ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el análisis realizado —que abarcó de 2009 a 2011— revela que de las 23 entidades federativas[4] en donde se llevó a cabo este tipo de elección, en 14 de ellas[5] no se impugnó el resultado de los comicios ante la instancia local, y de las 9 restantes,[6] en todas se confirmaron las sentencias pronunciadas por las autoridades estatales, declarándose la validez correspondiente.

En consecuencia, de los resultados obtenidos del presente diagnóstico, es viable afirmar que carecen de sustento las aseveraciones contenidas en la iniciativa planteada por el senador José González Morfín, respecto a la falta de eficacia de los tribunales locales; por el contrario, se demuestra que sí cuentan con esta cualidad al resolver los conflictos derivados de las contiendas electorales que corresponden a su ámbito de competencia, de esta manera también cumplen con su encomienda de coadyuvar a la legitimidad del poder público, al garantizar que exista un cumplimiento irrestricto a los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, objetividad e imparcialidad, determinando así el alcance y contenido del sistema jurídico local.

---

4 Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora en 2009; Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas en 2010; y Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guerrero y Nayarit en 2011.

5 Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero y Nayarit.

6 San Luis Potosí, Sonora, Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas y Estado de México.

Conclusiones

1. El proceso de transición democrática requiere de instituciones que otorguen certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos respecto a los resultados de sus procesos electivos, pues de esa manera se legitiman también los gobiernos y sus políticas públicas. Es decir, un sistema de elecciones que sea fiable, para que de esa manera se contribuya a la gobernabilidad.
2. En el marco del federalismo es necesaria la coexistencia de distintos ámbitos de competencia, no sólo para dar coherencia integral al sistema, sino para atender a la diversidad geográfica y política del país.

   La afirmación anterior es aplicable al área de la administración de justicia en materia electoral, en la que los estados han ido adquiriendo una mayor autonomía respecto al poder central y a los otros poderes existentes en cada entidad (Ejecutivo y Legislativo).

   Esta exigencia se satisface mediante la actuación de las autoridades jurisdiccionales locales, mismas que además de encontrarse más accesibles a los ciudadanos que residen en las respectivas entidades, son las que conocen las particularidades y necesidades del sistema jurídico local, con base en su propio desarrollo social, histórico y político.
3. El sistema electoral mexicano fue conformado con base en las necesidades del proceso de evolución de la democracia que hizo necesario un sinnúmero de reformas legales y la creación de instituciones con el costo que ello implica, tal como se argumenta en la iniciativa comentada en el cuerpo del presente documento.

   Misma que tiene por objeto, entre otros aspectos, la eliminación de las autoridades electorales locales, con la finalidad de que sean las que pertenecen a la Federación (IFE y TEPJF) quienes asuman las funciones de aquéllas.

4. Uno de los indicadores de desempeño propuesto para la evaluación de las instituciones judiciales es el índice de revocación de resoluciones, que evidencia la eficacia de su actuación, mismo que se soporta en un criterio meramente cuantitativo y que para una evaluación integral debe complementarse con otros referentes.

   Dicho indicador (cuantitativo) es el que se consideró para la elaboración de la investigación realizada.
5. Los datos obtenidos del diagnóstico realizado revelan, fehacientemente, que sólo una mínima parte de los actos o las resoluciones emitidos por las autoridades locales fueron revocados por la instancia federal.
6. Ante el panorama expuesto, podemos arribar a la conclusión de que, contrario a la iniciativa comentada, el fortalecimiento de los órganos electorales locales es el rumbo a seguir, partiendo de la premisa mencionada, de que es necesaria la existencia de ambos fueros para dar efectividad y coherencia al sistema adoptado como forma de organización en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

   Además de que es viable cumplir dichos objetivos, si se toma en cuenta que los tribunales locales han ido ganando terreno en la confianza ciudadana, mediante la garantía de que sus determinaciones no están sujetas a cambios políticos, sino a un sometimiento irrestricto a la Constitución local y a las legislaciones secundarias que rigen su actuar.
7. También se puede concluir que la mayoría de los actos o resoluciones de las autoridades estatales cumplen con los requisitos mínimos de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación, que permiten que, en su mayoría, se mantengan firmes, aun cuando hayan sido impugnadas ante la autoridad federal.

   No obstante, ese resultado procesal —que se mantengan firmes las resoluciones—, en modo alguno significa que las mismas cuen-

ten con una calidad óptima, pues como ya se evidenció, en algunos casos esa consecuencia deriva de deficiencias procesales que impiden el estudio de fondo de la controversia, además de que, como se indicó, el presente análisis únicamente está basado en un aspecto cuantitativo, sin considerar otros indicadores de desempeño.

De ahí que se estime que la actividad jurisdiccional local siempre debe estar sujeta a un proceso de perfeccionamiento mediante diversas acciones, entre las cuales puede citarse la capacitación continua de todos los operadores jurídicos involucrados en el quehacer electoral.

Dicho objetivo puede ser alcanzado a través de la celebración de convenios de colaboración entre las propias autoridades locales, con instituciones académicas, así como con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, dentro de sus actividades, imparte diversos cursos y talleres coadyuvando a la profesionalización.

8. Por otra parte, es necesario promover la instauración de programas que además de garantizar recursos para mejorar la infraestructura y el funcionamiento de los tribunales, constituyan un compromiso de las instituciones que en ellos participen, para buscar que la calidad de las sentencias pronunciadas sea cada vez mejor, pero además con un lenguaje ciudadano accesible a todo lector, especializado o no en la materia; así como dar continuidad y seguimiento a los ya existentes.
9. Finalmente, se considera que sería conveniente la incorporación al Poder Judicial respectivo de aquellos tribunales que aún no lo están, dado que podrían beneficiarse de la infraestructura del sistema de administración de justicia local, al contar con funcionarios de carrera que deban cumplir un mínimo de requisitos, conocimientos y experiencia para ingresar a los cargos dentro de los órganos jurisdiccionales objeto del presente estudio, dado el impacto y tras-

cendencia de su función que, en cierta medida, genera estabilidad social, además de coadyuvar a la gobernabilidad, tanto en el ámbito local, como en el propio Estado mexicano del que forman parte.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009. Promovente: Procurador General de la República y Partido del Trabajo. Disponible en http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 1 de noviembre de 2011).

——. 71/2009 y sus acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009. Promovente: Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del estado de Sinaloa, partidos políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y Procurador General de la República. Disponible en http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 1 de noviembre de 2011).

Barragán Barragán, José. 2011. *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Chiavenato, Idalberto. 1999. Administración de recursos humanos. Santafé de Bogota: McGraw Hill.

Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2001. Una aproximación a la administración de justicia en México. En *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Controversia Constitucional 31/2006. Actor: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Órganos demandados: Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otros. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/295/06000310.009.doc (consultada el 1 de noviembre de 2011).

———. 12/2007. Actor: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Órganos demandados: Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otros. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/294/07000120.009.doc (consultada el 1 de noviembre de 2011).

CPEUM. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos del Congreso de la Unión de 1 de agosto de 1996.

García Ramírez, María de Jesús. 2011. "La justicia de la Unión y los Tribunales Electorales. Caso Michoacán". SNCJME. Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en Materia Electoral. Disponible en http://www.juriselectoral.org.mx/tee/michoacan/images/stories/pdf/ensayos/lajusticiadelaunion.pdf (consultada el 29 de octubre de 2011).

Gómez Estrada, Hugo. 2002. Autonomía, independencia y permanencia de los tribunales estatales electorales. Ponencia presentada en el "IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales", 12 al 15 de noviembre, en Morelia, Michoacán.

González Alegría, Marco Antonio Gabriel. 2007. La justicia electoral en las entidades federativas. Ponencia presentada en la "Reunión Nacional de Juzgadores Electorales. La reforma a la justicia electoral en México", 13 al 15 de septiembre, en Villahermosa, Tabasco.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, primera sección, p. 2.

Poder Judicial del Estado de Chiapas. Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa. Actividad jurisdiccional. Electoral http://www.tjeachiapas.gob.mx/?Tab=11 (consultada el 25 de octubre de 2011).

Poder Judicial de Coahuila. Tribunal Electoral. Actividad Jurisdiccional, sentencias, 2010, 2011. http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/telectoral/index.php?tsj=08&n=4 (consultada el 25 de octubre de 2011).

Poder Judicial de Aguascalientes. Tribunal Electoral, tocas electorales, año 2010. http://www.poderjudicialags.gob.mx/tle/tocas/tocas.html (consultada el 25 de octubre de 2011).

RAE. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. http://buscon.rae.es/drael/ (consultada el 20 de octubre de 2011).

Romero Gudiño, Alejandro. 2007. *Innovación Judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*. México: Porrúa.

Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche. http://www.juriselectoral.org.mx/tee/campeche/content/section/19/125/ (consultada el 25 de octubre de 2011).

Sala Constitucional Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit. http://www.tsjnay.gob.mx/tribunal/sala_constitucional/organizacion_2010.htm (consultada el 28 de octubre de 2011).

Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. Tocas, año 2010, 2011 http://www.tribunalqro.gob.mx/electoral/tocas.php?menu=8 (consultada el 28 de octubre de 2011).

Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala. http://www.seatlax.gob.mx/site/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. http://www.tribunalqro.gob.mx/electoral/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Sala Unitaria Electoral-Administrativa del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. Sentencias. http://www.seatlax.gob.mx/site/index.php/mnuajsentencias.html (consultada el 28 de octubre de 2011).

Senado de la República. 2010. LXI Legislatura. Servicios Parlamentarios. Gaceta del Senado. Segundo Periodo Ordinario 2010. Disponible en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2458&lg=61 (consultada el 22 de octubre de 2011).

SNCJME. Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en Materia Electoral. http://www.juriselectoral.org.mx/tee/usuario/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

——. Sala Administrativa Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, sentencias electorales, 2010, 2011. http://www.juriselectoral.org.mx/tee/campeche/content/section/19/125/ (consultada el 25 de octubre de 2011).

——. Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, sentencias, 2010, 2011. http://www.juriselectoral.org.mx/tee/oaxaca/content/section/14/45/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Federal. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto 22/08/1996. Procesos legislativos. http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=146&nIdPL=3&cTitulo=CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS&cFechaPub=22/08/1996&cCateg=DECRETO&cDescPL=MINUTA. http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm (consultada el 25 de octubre de 2010).

Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí, Ley de Transparencia, Catalogo de sentencias ejecutoriadas, 2010, 2011, Tribunal Electoral de Segunda Instancia. http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/sentencias.html (consultada el 28 de octubre de 2011).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Transparencia y acceso a la información. http://www.te.gob.mx/transparencia (consultada el 26 de octubre de 2011).

Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Actividad Jurisdiccional. Sentencias. 2010-2011. http://www.tje-bc.gob.mx/tjebc/sentencias.aspx (consultada el 25 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Colima. Resoluciones. 2010, 2011. http://www.tee.org.mx/tee/teesite/resoluciones.aspx (consultada el 25 de octubre de 2011).

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Expedientes. 2010, 2011. http://www.techihuahua.org.mx/expedientes/ (consultada el 25 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Distrito Federal. Sentencias. 2010, 2011. http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias (consultada el 25 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de México. Sentencias. Año 2010, año 2011. http://www.teemmx.org.mx/Sentencias/default.htm (consultada el 26 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato. Resoluciones. 2010, 2011. http://www.teegto.org.mx/ (consultada el 26 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Sentencias. 2011 y anteriores. http://www.teegro.gob.mx/consultas/sentencias/ (consultada el 26 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Sentencias. http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/sentencias.htm (consultada el 27 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Sentencias. 2010. http://www.triejal.gob.mx/resoluciones2010.html (consultada el 27 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Resoluciones. 2010. 2011. http://www.teemich.org.mx/index.php?option=com_

content&view=article&id=149&Itemid=155 (consultada el 27 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Jurisdiccional. Resoluciones judiciales. http://www.teem.gob.mx/ (consultada el 27 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Expedientes. 2011, 2010. http://www.tee-nl.org.mx/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Resoluciones. 2010, 2011. http://www.teep.org.mx/resoluciones (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral de Quintana Roo. Sentencias. 2010, 2011. http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa. Sentencias. 2010. http://www.teesin.org.mx/inicio.htm (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Estatal Electoral de Sonora. Materia Electoral. Resoluciones. 2010, 2011. http://www.teesonora.org.mx/? (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral de Tabasco. Sentencias, 2010, 2011. http://www.tet.gob.mx/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas. Sentencias, 2010. http://www.trieltam.gob.mx/expedientes/index.php?tipo=1&toficio=2 (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz. Sentencias, 2010, 2011. http://www.teever.gob.mx/ (consultada el 28 de octubre de 2011).

Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder del Estado de Yucatán. Resoluciones, 2010, 2011. http://www.teeyuc.org.mx/acceso/resoluciones/resoluciones.html (consultada el 28 de octubre de 2011).

Los medios de impugnación en el sistema de derecho consuetudinario de Oaxaca

Means of challenging in Oaxaca's consuetudinary law system

Marco Antonio Pérez de los Reyes*
Enrique Inti García Sánchez**

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

El sistema de medios de impugnación en el estado de Oaxaca a partir de 2008 ha incorporado el recurso de apelación e inconformidad en la ley adjetiva, al sistema de derecho consuetudinario, con la finalidad de que los pueblos y comunidades indígenas puedan impugnar los actos del Instituto Electoral local y los resultados de las elecciones por usos y costumbres.

En este ensayo se describen las diferencias con los recursos de la misma naturaleza pero correspondientes al sistema ordinario, resaltando la forma en que se hacen acordes con el sistema legal y jurisprudencial en materia electoral.

Finalmente, se cuenta con un cuadro que describe la materia y sentido de la resolución de los 51 casos presentados ante la jurisdicción del Tribunal Electoral local y dos casos emblemáticos que llegaron a conocimiento

* Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. marco.perez@te.gob.mx.
** Asesor en la Secretaría Académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. enrique.garcias@te.gob.mx.

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual permite tener un panorama general de este sistema impugnativo denominado de derecho consuetudinario.

PALABRAS CLAVE: Medios de impugnación, indígenas, recurso de apelación, recurso de inconformidad, sistema de derecho consuetudinario, sentencias en materia electoral.

ABSTRACT

Oaxaca's means of challenging system has incorporated the appeal and inconformity means, belonging to the local law, to the consuetudinary law of indigenous peoples and communities in order to enable them to contest the acts of the Local Electoral Institute and the usages and customs election results.

This essay compares the same means of challenging in two different contexts: the ordinary law system and the consuetudinary indigenous law system, and shows the differences between each other, stressing the way in which they get compatible with the legal and jurisprudential electoral system.

Finally, the sense of all the 51 cases and of two additional paradigmatic cases solved by the Federal Electoral Court of Mexico are explained in a table in the content of the article, intending to show the general schema about this challenging system named "Consuetudinary Indigenous Law".

KEYWORDS: Means of challenging, indigenous peoples, appeal resource, inconformity resource, consuetudinary law system, electoral decisions.

Introducción

La última reforma constitucional en materia de usos y costumbres de 2001 reconoció y garantizó, en México, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas [y equiparables] para "Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado […]", señalando algunas premisas procesales específicas, tales como:

1. Poder ser *parte*, individual o colectivamente (*en los juicios*).
2. Tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en todos los juicios y procedimientos.
3. Tener derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores (CPEUM 2011, artículo 2, A, VIII).

Sin embargo, las particularidades de estas premisas las remitió a las constituciones y leyes de las entidades federativas, las cuales establecerían las características que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada parte integrante del territorio nacional.

Esto ha provocado un avance desigual en las entidades federativas, principalmente en materia electoral, en donde el modelo más avanzado y paradigmático resulta ser el del estado de Oaxaca, aunque ciertamente existen aspectos relevantes en otras entidades, como sucede en el estado de Chiapas, en donde se contempla como facultad de los partidos políticos el que en las zonas con mayor presencia de población indígena, puedan registrar preferentemente candidatos de origen indígena (CPECh 2011, artículo 14 bis, B).

Respecto del acceso a la justicia electoral en México, existen diferentes instancias jurisdiccionales que le dan certeza y definitividad al sistema impugnativo, a saber: 1) la federal que se garantiza a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual está conformado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales y, 2) la local que se con-

forma por tribunales electorales establecidos en cada una de las entidades federativas, que se adscriben a diferentes espacios, es decir, algunos son independientes, como sucede en el Distrito Federal, otros pertenecen al Poder Judicial de la entidad, por ejemplo Baja California; algunos más se constituyen como Salas electorales del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, como sucede en el caso de Campeche.

Estas diferencias sustantivas y adjetivas se acentúan aun más en materia de justicia electoral indígena, y de los medios de impugnación, pues si bien existe en todas las entidades el principio de igualdad, en el que los ciudadanos y los indígenas cuentan con los mismos derechos humanos y garantías, entiéndase medios de impugnación para proteger sus derechos político-electorales, existen casos más progresistas como el caso de Oaxaca, que, dadas las características de su población, tiene medios de impugnación especiales para las comunidades y pueblos indígenas.

En la normativa procesal electoral de Oaxaca denominada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Oaxaca (LGSMIMEO), existen medios de impugnación que conocen de la materia indígena como lo es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (LGSMIMEO 2008, artículo 4.3, f), que sumados a otros dos recursos especializados para el sistema de derecho consuetudinario protegen los derechos político-electorales de los indígenas:

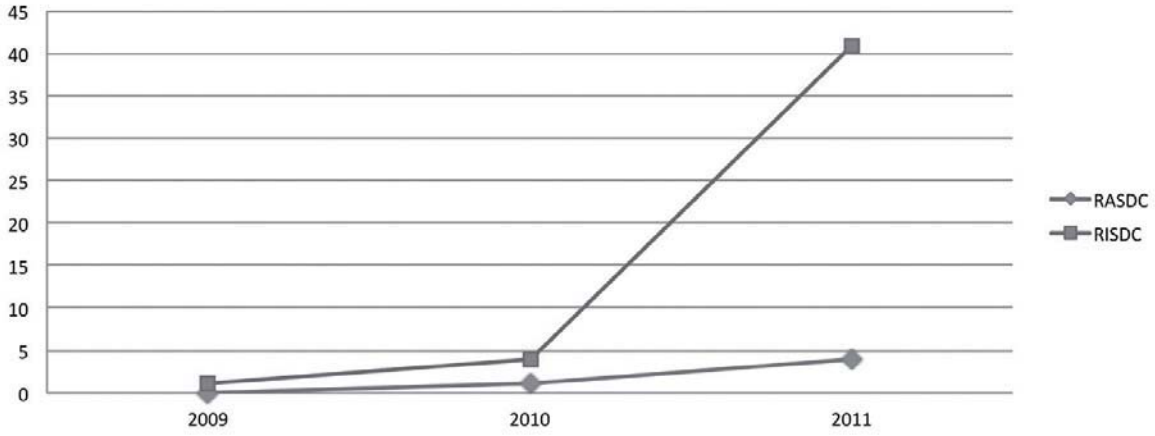
a) Recurso de Apelación (RASDC) para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto; y
b) Recurso de Inconformidad (RISDC) para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales (LGSMIMEO 2008, artículo 71, a y b).

Estos medios de impugnación se establecieron en la ley adjetiva el 8 de noviembre de 2008, mediante su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

A lo largo del tiempo estos recursos se han presentado ante la jurisdicción local del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables en el *ámbito estatal* (CIPPEO 2011, artículo 260, 1 y 5).

Desde una perspectiva cuantitativa resulta interesante el crecimiento de recursos del sistema de derecho consuetudinario interpuestos en esta instancia, pues, como se muestra en la gráfica 1, las inconformidades en los resultados electorales y, por lo tanto, las pretensiones de nulidad de la votación o de la elección merecen ser estudiadas:

Gráfica 1. Medios de impugnación "indígenas" presentados ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en materia electoral (TEPJF/AECID).

Esta situación permite preguntarse en un primer plano qué diferencias y similitudes tienen estos recursos especializados con los otros recursos de la misma naturaleza pero que pertenecen al sistema ordinario, y vinculado a ello qué hace posible la sistematización o unidad del derecho mexicano; en segundo lugar qué efectos han tenido en su aplicación en casos concretos, estos dos medios impugnativos, y finalmente, por qué estos casos también son susceptibles de llegar a la jurisdicción de la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

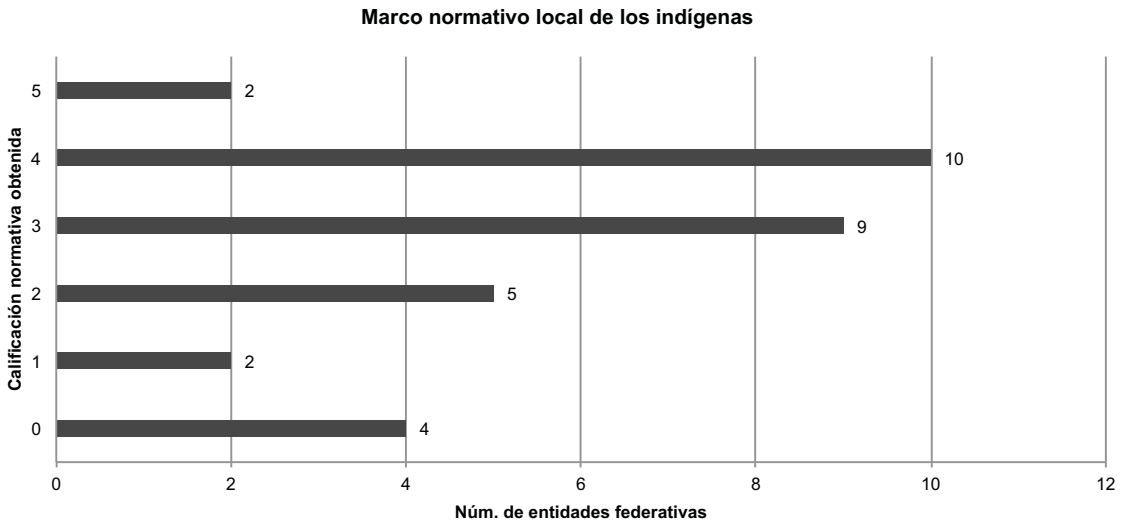
Es decir, existe normativa y fácticamente la construcción "… de un nuevo ordenamiento constitucional y legal que establezca un tratamiento específico de las poblaciones indígenas" (González 2011, 43).

En principio, se puede decir que respecto del tema de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en México, se tiene al modelo oaxaqueño como el representante de la vanguardia en materia legislativa y el que más insumos fácticos proporciona a las autoridades jurisdiccionales, pues por la periodicidad de los procesos electorales y su contexto étnico se ha tenido que regular y resolver, junto con otras autoridades los asuntos que se le presenten (Bustillo y García 2010).

Marco conceptual

El estado de Oaxaca es una de las dos entidades federativas que cuentan con un marco normativo constitucional, legal, reglamentario, orgánico y especial de los derechos indígenas, de tal manera que les reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, explícitamente afromexicanas y de otros estados de la república, sus formas de organización social, política y de gobierno, así como sus sistemas normativos internos (CPO 2011, artículo 16.2) que complementado por la Constitución federal son definidos como el conjunto de individuos "que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (CPEUM 2011, artículo 2; C169 OIT, artículo 1.b).

Gráfica 2. Marco normativo local de los indígenas



Fuente: Elaboración propia.

La última parte del artículo 2 constitucional federal resulta relevante dado los antecedentes históricos en México, en los que se originaron los usos y costumbres:

1. En la época medieval española, para integrar los ayuntamientos de la época, se realizaban prácticas que luego pasaron al continente americano a raíz de la conquista y de la colonización, y que hoy podríamos definir como el periodo del *juntismo*, en el que los ayuntamientos de comunidades españolas o de indígenas, se integraban mediante una asamblea comunitaria, en donde los funcionarios salientes solicitaban su reemplazo y entonces los lugareños, sólo los jefes de familia, proponían y elegían a las nuevas autoridades, mediante diferentes opciones, a saber: mano levantada, aclamación, fila, colocando marcas en un papel, prácticas que ahora se reconocen como propias de los pueblos indígenas, cuando tal vez no lo sean tanto, puesto que su origen es propiamente hispano, den-

tro de un espacio, hasta cierto punto democrático que permitía la sólida y casi impenetrable estructura imperante.

2. En el mundo prehispánico no existieron formas generales de elección; la misma monarquía azteca estableció un sistema electivo, pero reducido a un grupo de poder conformado por el *tlatocaltzin* o gran consejo, integrado principalmente por el primer ministro o *Cihuacoattl*, los comandantes de las órdenes militares principales (guerreros águila y jaguar), el sumo sacerdote o *tenochca*, cuatro jefes de barrio o *calpulleques*, el jefe del arsenal o *tlacochcalcatl* y, como grandes electores, los *Tlatoani* o reyes de Texcoco y de Tacuba, aliados a Tenochtitlan. A su vez en los 20 barrios o *calpullis* que conformaban el área de la ciudad, cada jefe o *calpulleque* era elegido por un grupo de ancianos o *tatas*, sin que se sepa exactamente el procedimiento que se seguía para tal elección.

De todo ello se deriva que los usos y costumbres que hoy se atribuyen a las comunidades indígenas fueron en su origen españoles, aunque ahora ya adquirieron carta de naturalización y constituyen la práctica electoral de derecho consuetudinario en aquéllos municipios indígenas que tienen reconocida tal potestad por las disposiciones normativas aplicables, o por decisión jurisdiccional como resolvió el TEPJF para el caso de Michoacán en el SUP-JDC-9167/2011, que aunque no cuenta con un marco legal que regule las elecciones por usos y costumbres o de derecho consuetudinario, este nuevo derecho humano fue garantizado para la comunidad de Cherán.

Sistema de derecho consuetudinario en Oaxaca

Por criterio del TEPJF

> el sistema normativo indígena debe considerarse [*parte*] integrante del sistema jurídico electoral mexicano, pues por virtud de su

> reconocimiento constitucional, todos los sistemas normativos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país, relativos a la elección de sus autoridades o representantes, deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano, en cuanto que se trata de normas que, igual que las emanadas del proceso legislativo, comparten las características de ser generales, abstractas e impersonales, además de que su función es la misma, porque están destinadas a establecer las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deban ocupar determinados cargos públicos (Tesis XXII/2011).

Con este criterio se buscó mantener una uniformidad entre los estados y la federación, sin embargo, con la reforma constitucional de junio de 2011 se amplió este aspecto al intentar hacer compatible lo nacional con lo internacional y diferenció los derechos humanos de las garantías, es decir, por un lado tenemos el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como derecho humano y por otro lado es necesario implementar un sistema de impugnación que permitan hacerlo efectivo, pues en principio la ingeniería democrática en México estaba pensada para el sistema de partidos políticos, el cual es antagónico con el sistema de derecho consuetudinario, aunque esto ha empezado a cambiar con el paso del tiempo.

Lo que lleva a repensar el debate multiculturalista para el cual:

> […] la cuestión principal es si para garantizar las diferencias y las identidades étnicas y culturales es necesario crear esferas jurídicas particulares, distintas de aquellas que rigen para la generalidad de los habitantes de un Estado o si, por el contrario, lo que hay que hacer es volver efectivos los derechos fundamentales de forma que se eliminen en la medida de lo posible las desigualdades tan importantes que han sufrido tradicionalmente las minorías (Carbonell 2004, 29).

Estudio comparado: el sistema de medios de impugnación ordinario y el consuetudinario

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Oaxaca (LGSMIMEO) contempla en su libro tercero "[…] *los Medios de Impugnación* […] que se rigen por el Sistema de Derecho Consuetudinario", los cuales tienen por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas, al principio de legalidad (*sic*).
b) La definitividad de los distintos actos y etapas del procedimiento electoral consuetudinario.

Reglas comunes en ambos sistemas

Los dos sistemas mantienen una similitud en cuanto al plazo para la interposición de los medios de impugnación y remiten a los mismos preceptos para el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, incluso en materia de nulidades.

Tienen una diferencia en cuanto a los sujetos legitimados para interponer e intervenir en los medios de impugnación, pues en el derecho consuetudinario se excluye a los partidos políticos y a sus representantes.

Se puede observar que el legislador local ha incorporado la jurisprudencia del TEPJF en su normatividad, en este caso los criterios garantistas de suplencia total de la queja y efectivo acceso a la justicia a través del reencauzamiento:

- En la suplencia total de la queja la máxima autoridad electoral jurisdiccional ha señalado que

> […] la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausen-

cia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales (Jurisprudencia 13/2008).

- En materia de reencauzamiento ha sostenido que

> [a]nte la pluralidad de posibilidades que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral da para privar de efectos jurídicos a los actos y resoluciones electorales, es factible que algún interesado exprese que interpone o promueve un determinado medio de impugnación, cuando en realidad hace valer uno diferente, o que, al accionar, se equivoque en la elección del recurso o juicio legalmente procedente para lograr la corrección o la satisfacción de la pretensión que se propone. Sin embargo, si: a) se encuentra identificado patentemente el acto o resolución que se impugna; b) aparece manifestada claramente la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución; c) se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación legalmente idóneo para invalidar el acto o resolución contra el cual se opone reparo o para obtener la satisfac-

ción de la pretensión, y d) no se priva de la intervención legal a los terceros interesados; al surtirse estos extremos, debe darse al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente, porque debe tenerse en cuenta que conforme a la fracción IV del artículo 41 constitucional, uno de los fines perseguidos con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación consiste en garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; por tanto, dentro de los derechos electorales reconocidos en la Carta Magna a los ciudadanos, agrupados o individualmente, destaca el de cuestionar la legalidad o la constitucionalidad de los actos o resoluciones electorales que consideren les causa agravio, cuestionamiento que se sustancia en un proceso de interés público, cuyo objeto, por regla general, no está a disposición de las partes, por estar relacionado con derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Esto debe complementarse con la circunstancia de que el artículo 23, párrafo 3, de la ley secundaria citada previene que, si se omite el señalamiento de preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, en la resolución que se emita deben tomarse en consideración las disposiciones que debieron ser invocadas o las que resulten aplicables al caso concreto. En observancia a lo anterior, se arriba a la solución apuntada, pues de esta manera se verá colmado el referido fin del precepto constitucional invocado, con la consiguiente salvaguarda de los derechos garantizados en él, lo que no se lograría, si se optara por una solución distinta, que incluso conduciría a la inaceptable conclusión de que esos derechos pudieran ser objeto de renuncia (Jurisprudencia 1/97).

Finalmente, el sistema consuetudinario le da un papel más activo a la autoridad jurisdiccional en materia de pruebas, a diferencia del ordinario.

Cuadro 1

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 7. 1. Los medios de impugnación previstos en esta Ley deberán interponerse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.	**Artículo 72.-1.** Los medios de impugnación previstos en este Libro, deberán interponerse dentro de los cuatros días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la Ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.
Artículo 5. 1. Las disposiciones del presente Título rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación, con excepción de las reglas particulares señaladas expresamente en la presente Ley.	**Artículo 73.- 1**. En lo que no contravenga a las reglas de este Libro, para el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación y de las nulidades en las elecciones que se rigen por normas de derecho consuetudinario, se seguirá en lo conducente el procedimiento establecido para los recursos de apelación e inconformidad previstos en el Libro Segundo de esta Ley.
Artículo 5. 4. Las autoridades estatales, municipales, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos y todas aquellas personas físicas o morales, que con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, no cumplan las disposiciones de la misma o desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal o el Instituto, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento.	**Artículo 73.- 2.** En la interposición, sustanciación y resolución que deriven de elecciones de concejales a los ayuntamientos que se rigen por normas de derecho consuetudinario, no tendrán intervención los partidos políticos ni sus representantes.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
	Artículo 73.- 3. Tratándose de elecciones que se rigen bajo normas de derecho consuetudinario, cuando el medio de impugnación se presente ante una autoridad distinta a la que realizó el acto o dictó la resolución combatida, la autoridad que reciba el medio de impugnación deberá remitirlo inmediatamente a la autoridad electoral que emitió el acto para su tramitación, y ésta a su vez al organismo jurisdiccional para que conozca y resuelva el recurso.
	Artículo 73.- 4. El Tribunal deberá suplir la queja en forma total al resolver los medios de impugnación establecidos en este libro.[1]
	Artículo 73.- 5. La interposición de un medio de impugnación en vía diferente a la prevista en este Libro, no dará motivo para el desechamiento del recurso interpuesto. El Tribunal tendrá facultades para reencausar la vía.[2]
Artículo 13. 1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes: a) Documentales públicas; b) Documentales privadas; c) Técnicas; cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento; d) Presuncionales legales y humanas; e) Instrumental de actuaciones; f) Confesional; g) Testimonial; y h) Pericial.	**Artículo 74.- 1.** Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este Libro, serán ofrecidas, admitidas y valoradas las pruebas que establece esta Ley, preservando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas.

1 Jurisprudencia 13/2008: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.

2 Jurisprudencia 1/97: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 13. 2. En casos extraordinarios el Presidente del Tribunal podrá ordenar que se realice alguna diligencia o perfeccione una prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en esta Ley […].	**Artículo 75.- 1**. El Tribunal recabará de oficio y ordenará el desahogo de los medios de pruebas que estime necesarios para resolver la controversia planteada.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGSMIMEO 2008.

De las partes

En este apartado el sistema consuetudinario acompaña a los indígenas con la figura del intérprete y excluye nuevamente a los partidos políticos y a sus representantes contemplados en el sistema ordinario.

Cuadro 2

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 11. 1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: a) El actor o recurrente, que será quien estando legitimado lo presente por sí mismo o en su caso, a través de representante, en los términos de este ordenamiento; b) La autoridad responsable que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna; y c) El tercero interesado que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el precandidato o el candidato, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.	**Artículo 76.- 1.** Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: a) El actor o recurrente, que será quien estando legitimado, lo presente por sí mismo; podrá ser asistido por intérprete que tenga conciencia de su identidad indígena y conocimiento de la lengua y cultura del pueblo o comunidad indígena; b) La autoridad responsable que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna; y c) El tercero interesado, que es el ciudadano integrante de un pueblo o comunidad indígena con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el recurrente.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
2. Para los efectos de los incisos a) y c) del párrafo que antecede, se entenderá por promovente al actor o recurrente que presente un medio de impugnación, y por compareciente al tercero interesado que presente un escrito, ya sea que lo hagan por sí mismos o a través de la persona que los represente, siempre y cuando justifiquen plenamente la legitimación para ello. 3. Los precandidatos y candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró, conforme a las reglas siguientes: a) Podrán presentar escritos en los que manifiesten lo que a su derecho convenga, pero no se tomarán en cuenta los conceptos que amplíen o modifiquen la controversia planteada en el recurso o en el escrito que, como tercero interesado, haya presentado su partido; b) Los escritos deberán presentarse dentro de los plazos establecidos para la interposición de los recursos, o, en su caso, para la presentación de los escritos de los terceros interesados; c) Los escritos deberán ir acompañados del documento en el que conste el registro como precandidato o candidato del partido político respectivo; d) Podrán ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos establecidos en esta ley, siempre y cuando tengan relación con los hechos controvertidos y con el objeto del recurso interpuesto o del escrito presentado por su partido político; y e) Los escritos deberán estar firmados autógrafamente. 4. En el caso de coaliciones, la representación legal se acreditará en los términos del convenio respectivo, de conformidad con lo dispuesto en el Código.	

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGSMIMEO 2008.

De la legitimación y de la personería

Aquí aparece una figura relevante para entender a los pueblos y comunidades indígenas como colectivo y como parte en los procesos, pues es a través de representantes nombrados por ellos, mediante sus propias tradiciones, como esto se puede llevar a cabo.

Se excluye nuevamente en el derecho consuetudinario a los partidos políticos y asociaciones políticas, sin embargo, se deja ver un elemento distintivo del pluralismo como lo son los candidatos, quienes al haber sido propuestos por la Asamblea pueden interponer los recursos.

Finalmente, se establece en el sistema consuetudinario la figura de la representación común, propia del derecho civil.

Cuadro 3

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 12. 1. Están legitimados para interponer los recursos que prevé esta Ley:	**Artículo 77.- 1.** La interposición de los recursos previsto en este libro corresponde a:
a) Los ciudadanos y las entidades a que se refiere esta Ley;	a) El representante nombrado de acuerdo con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales para el ejercicio de las formas propias de gobierno interno del pueblo o comunidad indígena; b) El ciudadano que siendo miembro del pueblo o comunidad indígena haya integrado la asamblea general comunitaria de la población o los órganos comunitarios de consulta en el procedimiento del acto reclamando; y c) Los candidatos propuestos por la Asamblea General Comunitaria de la población.
b) Los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos, ya sea por disposición estatutaria o por mandato legal; y	

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
c) Las asociaciones políticas, a través de quien se ostente como su representante al momento de presentar la solicitud de registro.	**Artículo 77.- 2.** Siempre que dos o más personas ejerciten una misma acción, deberán litigar bajo una misma representación. A este efecto deberán, dentro de tres días, elegir de entre ellas mismas un representante común. Si no lo hicieren, el Tribunal nombrará el representante común escogiendo a cualquiera de los interesados. El representante común tendrá las mismas facultades que si litigara exclusivamente por su propio derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGSMIMEO 2008.

Del recurso de apelación del sistema de derecho consuetudinario

Este recurso se interpone para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales y la salvaguarda de las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 78, 1 y 2).

Es de señalar que el sistema consuetudinario es acorde con las funciones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional, así como con la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Finalmente, en materia de notificaciones toma en cuenta las diversas impugnaciones que se han presentado en la materia y amplía el tiempo y los mecanismos para su realización.

Cuadro 4

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
De la procedencia	
Artículo 42. 1. El recurso de apelación será procedente para impugnar: a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previsto en esta Ley; y b) Los actos o resoluciones de *cualquiera* de los órganos centrales del Instituto Estatal Electoral que causen un perjuicio al partido político que teniendo interés jurídico lo promueva.	**Artículo 79.- 1.** Salvo los actos impugnables mediante el recurso de inconformidad, procede el recurso de apelación, contra los siguientes: a) Los actos o resoluciones del *Consejo* General, que causen un perjuicio al recurrente que teniendo interés jurídico lo promueva; y b) Los actos o resoluciones que se realicen desde la preparación de la elección hasta antes de la instalación de la Asamblea General Comunitaria.
De la competencia	
Artículo 45. 1. Es competente para conocer y resolver el recurso de apelación el Tribunal, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto.	**Artículo 80.- 1.** El Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de apelación en elecciones de ayuntamientos que se rigen bajo normas de derecho consuetudinario.
De las sentencias	
Artículo 48. 1. Las sentencias de fondo que recaigan al recurso de apelación, tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado. Las sentencias dictadas por el Tribunal son definitivas.	**Artículo 81.- 1.** Las sentencias de fondo que recaigan al recurso de apelación tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado.
Artículo 48. 2. Los recursos de apelación serán resueltos por el Tribunal dentro de los doce días siguientes a aquel en que se admitan. En casos urgentes, la sentencia debe dictarse con la oportunidad necesaria para hacer posible, en su caso, la reparación de la violación alegada.	**Artículo 81.- 2.** El recurso de apelación será resuelto por el Tribunal dentro de los doce días siguientes a aquel en que se admitan. En casos urgentes, la sentencia debe dictarse con la oportunidad necesaria para hacer posible, en su caso, la reparación de la violación alegada.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 48. 1. […] Las sentencias dictadas por el Tribunal son definitivas.	**Artículo 81.- 3.** Las sentencias dictadas por el Tribunal son definitivas.
De las notificaciones	
	Artículo 82.- 1. Las determinaciones tomadas por las autoridades electorales deben comunicarse a los miembros de las comunidades indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones especificas del lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio.
Artículo 49. 1. Las sentencias del Tribunal recaídas a los recursos de apelación, serán notificadas de la siguiente manera: a) Al recurrente, por correo certificado, por telegrama o personalmente; b) Al órgano del Instituto que hubiere realizado el acto o dictado la resolución impugnada, por correo certificado, por telegrama, personalmente o por oficio. Junto con la notificación les será enviada copia de la sentencia; y c) A los terceros interesados, por correo certificado o por telegrama o personalmente. 2. Estas notificaciones se realizarán a más tardar al día siguiente de que se pronuncien las sentencias.	**Artículo 83.- 1**. Las sentencias del Tribunal recaídas a los recursos de apelación, serán notificadas de la siguiente manera: a) Al ciudadano recurrente, por correo certificado, por telegrama o personalmente; b) A la autoridad responsable que hubiere realizado el acto o dictado la resolución impugnada, por correo certificado, por telegrama, personalmente o por oficio. Junto con la notificación les será enviada copia de la sentencia; y c) A los terceros interesados, por correo certificado o por telegrama o personalmente. 2. Estas notificaciones se realizarán a más tardar dentro de los dos días siguientes a aquel en que se pronuncie la sentencia y conforme a las condiciones específicas del lugar.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGSMIMEO 2008.

Del recurso de inconformidad del sistema de derecho consuetudinario

En este recurso hay tres diferencias relevantes:

- El sistema de derecho consuetudinario presupone la calificación de las elecciones por usos y costumbres, mientras que en el ordinario no se presupone.
- El sistema ordinario aplica para las elecciones de gobernador y diputados, mientras que el sistema consuetudinario sólo aplica para el nivel municipal, aspecto que indica que este derecho humano no es absoluto y admite limitaciones.
- En cuanto a los plazos para resolver estos medios de impugnación y dado que las elecciones por usos y costumbres difieren en la fecha de la celebración de la asamblea general, incluso pudiendo ser muy cercanas a fechas en que es imposible la reparación del daño, el legislador estableció un plazo límite para la resolución de máximo 15 días a partir de su admisión y "en casos urgentes se debe resolver con la oportunidad necesaria para hacer posible la reparación de la violación alegada" (LGSMIMEO 2008, artículo 88.2).

Finalmente, en este recurso el legislador vuelve ley un criterio jurisprudencial del TEPJF en materia de notificaciones que señala que

> […] tratándose de juicios promovidos por miembros de pueblos o comunidades indígenas, […] el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios

o periódicos oficiales además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad. Por lo que, es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debe ponderar las circunstancias particulares, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación.

Cuadro 5

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 50. 1. Durante el proceso electoral exclusivamente en la etapa de cómputos, calificación y en su caso, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias, procederá el recurso de inconformidad para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales que violen normas relativas a las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales a los Ayuntamientos en los términos señalados por el presente ordenamiento.	**Artículo 84.- 1.** Durante el proceso electoral consuetudinario exclusivamente en la etapa de resultados, de declaración de validez y calificación de la elección procederá el recurso de inconformidad para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales que violen el sistema normativo del pueblo o comunidad indígena, normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de concejales a los ayuntamientos en los términos señalados en el presente Libro.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 51. 1. Son actos impugnables a través del recurso de inconformidad, en los términos del Código, y la presente Ley, los siguientes: a) En la elección de Gobernador del Estado: I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético; II. Por nulidad de toda la elección; y III. Los resultados del cómputo general efectuado por el Consejo General, la declaración de validez y la Constancia de Mayoría expedida. b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría respectivas; y III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético. c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas: I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o II. Por error aritmético. d) En la elección de concejales a los ayuntamientos: I. Los resultados consignados en las actas de cómputo municipal, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría; y	**Artículo 85.- 1.** Son actos impugnables a través del recurso de inconformidad, en los términos del Código y la presente Ley, los siguientes: a) Los resultados, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría; b) La nulidad de la votación o la nulidad de la elección; c) Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría; y

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
III. Los resultados consignados en las actas de cómputo municipal por error aritmético. e) En la elección de concejales por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo municipales respectivas: I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o II. Por error aritmético.	d) Los resultados consignados en las actas de la Asamblea General Comunitaria de elección de concejales a los ayuntamientos, por error grave o por error aritmético.
De los requisitos especiales del escrito del recurso de inconformidad	
Artículo 53. 1. Además de los requisitos establecidos por el párrafo 1 del artículo 8 del presente ordenamiento, el escrito por el cual se promueva el recurso de inconformidad deberá cumplir con los siguientes: a) Señalar la elección que se impugna, manifestando expresamente si se objetan los resultados del cómputo, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas; b) La mención individualizada del acta de cómputo distrital, municipal o del Consejo General que se impugna; c) La mención individualizada de las casillas cuya votación se solicite que se anule en cada caso y la causal que se invoque para cada una de ellas; d) El señalamiento del error aritmético cuando por este motivo se impugnen los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, municipal o del Consejo General; y	**Artículo 86.- 1.** Además de los requisitos establecidos por el párrafo 1, incisos a), b), c) y d) del artículo 8 de esta Ley, el escrito por el cual se promueva el recurso deberá cumplir con lo siguiente: a) Señalar la elección que se impugna, manifestando si se objetan los resultados de la elección, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas; b) Hacer mención en su caso de las pruebas que pretenda aportar. c) Hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente o, en caso de no saber firmar, imprimirá sus huellas digitales y firmará en su nombre, una persona de su confianza.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
e) La conexidad, en su caso, que guarde el recurso con otras impugnaciones. 2. Cuando se pretenda impugnar las elecciones de diputados por ambos principios, en los supuestos previstos en los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 51 de este ordenamiento, el promovente estará obligado a presentar un solo escrito, el cual deberá reunir los requisitos previstos en el párrafo anterior. 3. En el supuesto señalado en el párrafo anterior, si se impugna la votación recibida en casillas especiales, su anulación afectará las elecciones de mayoría relativa y de representación proporcional que correspondan. 4. Cuando se impugne por nulidad toda la elección de Gobernador del Estado, el recurso de inconformidad deberá presentarse ante el Consejo General, acompañado de las pruebas correspondientes.	
De la competencia	
Artículo 54. 1. Es competente para conocer y resolver el recurso de inconformidad el Tribunal.	**Artículo 87.- 1.** El Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de inconformidad.
De las sentencias	
Artículo 57. 1. Las sentencias que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener los siguientes efectos: a) Confirmar el acto impugnado; b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección de Gobernador del Estado, cuando se actualicen los supuestos previstos en el Título Quinto de este Libro y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva;	**Artículo 88.-** 1. Las sentencias que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener los siguientes efectos: a) Confirmar el acto impugnado; b) Declarar la nulidad de la votación emitida para la elección de concejales a los ayuntamientos que se rigen bajo normas de derecho consuetudinario, en consecuencia, modificar o revocar el acta respectiva;

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
c) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se actualicen los supuestos previstos en el Título Quinto de este Libro y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital, municipal o del Consejo General; d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o a favor de una planilla de concejales; para otorgarla al candidato o fórmula o a la planilla de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas, y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital, municipal o del Consejo General; e) Declarar la nulidad de la elección y revocar las constancias de mayoría expedida por el consejo distrital, municipal o del Consejo General, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en esta Ley; f) Declarar la nulidad de cómputos de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, cuando se den los supuestos previstos en esta Ley; g) Hacer la corrección de los cómputos distritales, municipales o del Consejo General cuando sean impugnados por error aritmético; y h) Declarar la nulidad de la elección de Gobernador del Estado, cuando se actualicen los supuestos previstos en esta Ley.	c) Revocar la constancia expedida a favor de un candidato o de una planilla de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida y modificar, en consecuencia, el acta respectiva; d) Declarar la nulidad de la elección y revocar las constancias de mayoría expedida por la autoridad electoral, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en este libro; y e) Hacer la corrección del cómputo municipal cuando sea impugnado por error aritmético.
Artículo 59. 1. Los recursos de inconformidad de las elecciones de Diputados deberán quedar resueltos el primero de septiembre del año de la elección, los relativos a la elección de Gobernador el treinta de septiembre del año de la elección y los relativos a la elección de concejales a los ayuntamientos a más tardar el quince de octubre del año de la elección.	**Artículo 88.- 2.** Los recursos de inconformidad serán resueltos por el Tribunal dentro de los quince días siguientes a aquel en que se admitan. En casos urgentes, la sentencia debe dictarse con la oportunidad necesaria para hacer posible, en su caso, la reparación de la violación alegada.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
Artículo 60. 1. Las sentencias que recaigan a los recursos de inconformidad interpuestos en contra de los resultados de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales a los Ayuntamientos, serán definitivas.	**Artículo 88.- 3.** Las sentencias dictadas por el Tribunal son definitivas.
De las notificaciones	
	Artículo 89.- 1. Las determinaciones tomadas por las autoridades electorales deben comunicarse a los miembros de las comunidades indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones especificas del lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio.[3]
Artículo 61. 1. Las sentencias recaídas a los recursos de inconformidad serán notificadas: a) Al partido político que interpuso el recurso y a los terceros interesados, personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio en la ciudad de Oaxaca. En caso contrario, se hará mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, a más tardar al día siguiente de que se dictó la sentencia. La cédula se acompañará de copia simple de esta última;	**Artículo 90.- 1.** Las sentencias del Tribunal recaídas al recurso de inconformidad serán notificadas de la siguiente manera: a) Al recurrente y al tercero interesado personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio en la ciudad de Oaxaca. En caso contrario, se hará mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, dentro de los dos días siguientes aquel en que se dictó la sentencia. La cédula se acompañará de copia simple de esta última;

[3] Jurisprudencia 15/2010: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.

Continuación.

Sistema ordinario local	Sistema de derecho consuetudinario
b) Al Consejo General y a los Consejos distritales y municipales, la notificación se hará mediante oficio, acompañado de copia certificada de la sentencia. Esta documentación se entregará a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de la sentencia, en sus respectivos domicilios; y c) En su caso, a la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se dicte la sentencia.	b) A la autoridad responsable, la notificación se hará mediante oficio, acompañado de copia certificada de la sentencia. Esta documentación se entregará a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de la sentencia, en su domicilio; y c) En su caso, a la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes aquella en que se dicte la sentencia.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LGSMIMEO 2008.

Como se puede observar del estudio comparativo, el legislador local ha incorporado en la legislación secundaria algunos criterios jurisprudenciales de la autoridad electoral federal, pero principalmente ha concordado el contexto étnico con las garantías de los pueblos y comunidades indígenas.

Análisis de casos

Una premisa para que operen estos recursos es que los pueblos y comunidades indígenas se sientan agraviados con determinados actos durante el proceso electoral, como sucedió en los 51 casos registrados por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el periodo de 2008 a 2011.

Cuadro 6

Año	RISDC	RASDC
2009	1	0
2010	4	1
2011	41	4
Total	46	5

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en materia electoral (TEPJF/AECID).

Del universo de casos de los dos recursos del sistema de medios de impugnación del derecho consuetudinario, dos han sido del conocimiento de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, que se consideran relevantes y se explican a continuación:

RASDC: San Juan Bautista Guelache (RASDC-02/2010 y SX-JDC-358/2010)

El 12 de noviembre de 2009, el Consejo General del IEEO, precisó, mediante acuerdo, los municipios que renovarían sus concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario, contra el cual se interpuso recurso de apelación por considerar que dicho consejo no tenía facultades para decir el mes en que debían celebrarse las elecciones del Ayuntamiento en San Juan Bautista Guelache, Oaxaca, además de que no tomó en cuenta a las autoridades de la comunidad de La Asunción para convocar a elecciones.

El Tribunal Electoral local sobreseyó el recurso por haberse interpuesto fuera de los plazos establecidos, y por no justificarse la aplicación de la tesis que señala que "la notificación por periódico oficial debe ser ponderada por el juzgador de acuerdo a las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada, pues no se acreditaba el nivel de marginación del municipio" invocada por los impugnantes.

El 11 de septiembre se interpuso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra la resolución del Tribunal Electoral local, en el que la Sala Regional determinó que el Tribunal Electoral de Oaxaca había resuelto incorrectamente, pues olvidó que la litis era en torno a las facultades del IEEO para emitir acuerdos en los cuales fije las fechas de renovación.

La Sala Regional consideró que se debía estudiar el fondo del asunto; sin embargo, en lugar de devolver el expediente al tribunal local, la

Sala Regional en "plenitud de jurisdicción" decidió resolver el caso, concluyendo que la determinación del Consejo General no supuso en sí mismo la fijación de una fecha determinada de la elección, "pues para fijar una fecha exacta (hora, fecha y lugar) se requiere además que las autoridades del municipio fijen la misma con al menos sesenta días de anticipación y lo indiquen por escrito al instituto, por lo que el solo señalamiento del mes de septiembre, no constituye un acto de autoridad que exceda las facultades de dicho órgano, pues sólo se estableció una fecha tentativa" (SX-JDC-358/2010, 12 y 13). Por lo anterior se confirmó el acuerdo del Consejo General del IEEO, aunque sí revocó la resolución del Tribunal Electoral de Oaxaca (Pérez 2011, 95 y 96).

RISDC: Guevea de Humboldt (RISDC-15/2010 y SX-JDC-439/2010)

El caso trata sobre la revocación de la constancia de mayoría de síndico municipal otorgada tras los resultados de la asamblea comunitaria en el ayuntamiento de Guevea de Humboldt, Oaxaca, celebrada el 20 de septiembre de 2009.

El 21 de septiembre, se inconformaron, en la Dirección Ejecutiva de Usos y Costumbres, diversos ciudadanos por presuntas irregularidades ocurridas antes y después de la elección. Ese mismo día el secretario de actas y el primer escrutador de la mesa de debates de la asamblea comunitaria, manifestaron que ocurrió un incidente que obligó a suspender el proceso, y como consecuencia, tuvieron que abandonar la asamblea para proteger su integridad.

Tras reuniones de conciliación el 11 de octubre y una asamblea general extraordinaria el 23 de octubre, finalmente, el 07 de noviembre se llevó a cabo una consulta a la comunidad en la que se sometió a la consideración de la asamblea el conflicto electoral. La asamblea reconoció la elección de las autoridades efectuada el 20 de septiembre, ratificando los resultados consignados en el acta respectiva.

En esa misma consulta se convocó a Javier Eleuterio Cabadilla, para que pasara al frente a asumir la Sindicatura Municipal al obtener el

primer lugar de los votos, pero los asistentes, al ver una presunta negativa de su parte, decidieron por consenso de la mayoría, incorporar al tercer contendiente en cantidad de votos a la Presidencia Municipal, siendo éste Rufino Gómez Avendaño, debido a una supuesta negativa de acceder al mismo del segundo lugar, Ricardo Ortiz.

El 22 de noviembre el Consejo General del IEEO, validó las elecciones y expidió las constancias de mayoría de votos según el acta de la asamblea del 7 de noviembre, no reconociendo el mejor derecho del candidato que había obtenido el segundo lugar en la votación ratificada el 20 de septiembre.

Por lo que dicho candidato promovió un juicio de inconformidad, el cual resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca confirmando el acuerdo del IEEO que validó la elección del 7 de noviembre. Resolutivo que fue impugnado por el mismo actor a través de juicio ciudadano ante la Sala Regional Xalapa.

En este último juicio, el actor solicitó la revocación de la resolución emitida por el Tribunal Estatal de Oaxaca que confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del IEEO, pues consideraba que no se le consideró para el cargo de síndico municipal, a pesar de haber obtenido el segundo lugar de la votación, y que de manera arbitraria fue desplazado del cargo y en su lugar fue designada otra persona.

La Sala Regional encontró fundado el agravio, ya que siguiendo la normatividad de las elecciones por usos y costumbres, la autoridad electoral encargada de validar la elección debe tomar en cuenta necesariamente:

a) El apego a las normas establecidas por la comunidad o los acuerdos previos a la elección;
b) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos y,
c) La debida integración del expediente.

En el caso, la autoridad electoral dio por válida la elección y emitió constancia de mayoría al candidato que no había obtenido la mayoría de votos, otorgando la constancia al tercer lugar por una supuesta negativa de los mejores lugares para ocupar el cargo.

Sin embargo, señaló que el ciudadano, con el primer lugar de votos, no puede renunciar al cargo por el cual fue electo, toda vez que el cargo a miembro de Ayuntamiento, es por mandato constitucional, irrenunciable (CPEUM, artículo 5).

En consecuencia, la responsable no podía concluir que era apegada a derecho el acuerdo dictado por el IEEO.

Por todo esto, se revocó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Oaxaca y la constancia de mayoría otorgada a Rufino Gómez Avendaño y se ordenó entregar la constancia respectiva a Javier Eleuterio Cabadilla (Pérez 2011, 117).

Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

Cuadro 7

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
1	RASDC/01/2011	Cinco precandidatos en contra de la minuta de trabajo levantada por el CG-IEEO, en el proceso electoral extraordinario en el municipio de San Juan Lanana, Choapám, Oaxaca; que modifica la fecha de la elección.	Infundado/Se confirma la minuta y se ordena continuar los actos destinados a llevar a cabo la elección.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
2	RASDC/02/2011	Diversos ciudadanos de Santa Ma. Sola, Ejutla, impugnan el acuerdo del CG-IEEO en el que declaró que al no existir condiciones no se verificaron las elecciones extraordinarias, aunque fue la propia comunidad la que acordó no instalar el Consejo Municipal Electoral, y el acuerdo no es definitivo porque ello depende de la decisión del Congreso local.	Se sobresee por no cumplirse uno de los elementos del interés jurídico.
3	RASDC/03/2011	Un ciudadano impugna la convocatoria emitida por el Síndico Municipal de San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca, que surtió sus efectos al realizarse la elección.	Se desecha de plano/ se remite al IEEO para ser considerado en la calificación de la elección.
4	RASDC/04/2011	Un ciudadano impugna la convocatoria emitida por el Síndico Municipal de San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca, que surtió sus efectos al realizarse la elección.	Se desecha de plano/ se remite al IEEO para ser considerado en la calificación de la elección.
5	RASDC/03/2010	Tres agentes municipales de San Juan Bautista Guelache, Etla, Oaxaca, impugnan el acuerdo de autoridades del IEEO que omitió sustanciar el procedimiento de conciliación. Aunque el Presidente del CG-IEEO en su informe circunstanciado señaló que sí se programó una reunión de trabajo. La autoridad aclaró la pretensión: poder participar en la elección.	Fundado/se ordena al CG-IEEO disponga las medidas necesarias, suficientes y razonables agote la fase de conciliación.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
6	RISDC/01/2009	Diversos ciudadanos impugnaron en contra de diversos actos relativos al proceso de elección de concejales de San Miguel, Quetzaltepec, Mixe, Oaxaca, atribuidos al Presidente y secretario Municipales del municipio.	No a tramitar y sustanciar como recurso de inconformidad. Se ordena enviar al IEEO para que atienda las manifestaciones planteadas.
7	RISDC/18/2010	Incidente de inejecución.	Improcedente/Se tiene a la autoridad responsable cumpliendo la sentencia dictada.
8	RISDC/32/2010	Un ciudadano impugna el acuerdo del CG-IEEO que calificó y no validó la elección en Santa María Atzompa, Oaxaca.	Fundado (No explícito)/Se ordena agotar el procedimiento de Conciliación y si no se resuelven los puntos de disenso realizar una consulta a la comunidad como lo mandatan los instrumentos internacionales.
9	RISDC/48/2010	Siete ciudadanos impugnan el acuerdo que validó la elección de concejales de San Juan Lalana. Se observó que el IEEO no agotó el procedimiento de conciliación. Se acumuló con otros medios de impugnación del sistema ordinario como lo es el JDC.	Fundados/Se revoca el acuerdo del IEEO y se ordena al IEEO agote la etapa de conciliación y emita un nuevo acuerdo fundado y motivado sobre la validez de la elección.
10	RISDC/50/2010	Incidente de inejecución de sentencia que ordenó al IEEO revisar la declaración de validez de la elección en el municipio de Santiago Matatlán, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.	Infundado/ Se tiene al IEEO dando cumplimiento.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
11	RISDC/53/2010	Tres miembros del municipio de San Sebastián Teltipac, Tlacolula, Oaxaca, impugnaron el acuerdo que calificó y declaró que no es legalmente válida la asamblea general comunitaria. Actos que tienen que ver antecedido a la atención de las inconformidades y de la realización de pláticas de conciliación. Y el cual fue realizado sin tener el acta ni los documentos generados en la asamblea.	Fundado/ Se revoca el acuerdo y se ordena al IEEO agote la etapa de conciliación y emita un nuevo acuerdo fundado y motivado sobre la validez de la elección.
12	RISDC/54/2010	Cuatro candidatos en San Miguel Amatlán, Ixtlán, Oaxaca, impugnan el acuerdo del CG-IEEO que calificó y declaró que no es válida la Asamblea General Comunitaria, porque no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio, ni se promovió de forma real y material la integración de la Agencia Municipal de San Antonio Cuajimoloyas, Ixtla, Oaxaca.	Infundados/Se confirma el acuerdo del CG-IEEO
13	RISDC/01/2011	Catorce ciudadanos impugnan el acuerdo del IEEO por el que acordó calificar y declarar que no es legalmente válida la asamblea general comunitaria en el municipio de Concepción Pápalo. Al momento de resolver se había realizado ya una asamblea extraordinaria y existía un nuevo pronunciamiento por la autoridad, resulta evidente que el presente asunto ha quedado sin materia.	Se sobresee el recurso.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
14	RISDC/03/2011	Un ciudadano en calidad de presidente electo del ayuntamiento impugna el acuerdo del IEEO que califica y declara que no es legalmente válida la Asamblea General Comunitaria de San Sebastián Teitipac, Tlacolula, Oaxaca. Se observó que la responsable no se allegó de los elementos necesarios para emitir su acuerdo.	Fundado/Se revoca el acuerdo y se ordena agotar la etapa conciliatoria, y nuevamente determine si es o no procedente decretar la validez de la asamblea.
15	RISDC/04/2011	Un ciudadano impugna el acuerdo del IEEO por el que califica y declara legalmente válida la Asamblea General comunitaria del municipio de San Juan de los Cués, Teotitlán, Oaxaca, pues no se llevó a cabo bajo la dirección de una autoridad competente.	Fundado/ Se revoca el acuerdo. Se ordena la celebración de elección extraordinaria de concejales.
16	RISDC/05/2011	Diversos ciudadanos impugnan la resolución del propio Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca tras la resolución de la Sala Regional Xalapa que ordenó una nueva resolución en el expediente.	Infundados/Se sobresee.
17	RISDC/06/2011	Dos ciudadanos impugnan el acuerdo mediante el cual se calificó y declaró que no es legalmente válida la asamblea general comunitaria relativa a la elección de concejales al Ayuntamiento de San Matero Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
18	RISDC/07/2011	Dos ciudadanos impugnaron el acuerdo mediante el cual se calificó y declaró que no es válida la Asamblea General Comunitaria de elección del ayuntamiento de Santa María Ecatepec, Yautepec, Oaxaca.	Infundado/ Se confirma el acuerdo.
19	RISDC/08/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO que calificó y declaró legalmente válida la Asamblea General Comunitaria en San Juan Lanana, Oaxaca. La Sala Regional Xalapa ya se había pronunciado.	Se sobresee el recurso.
20	RISDC/09/2011	Diversos ciudadanos impugnaron el acuerdo de calificación y declaración de validez de la Asamblea General Comunitaria de elección extraordinaria en el municipio de Concepción Pápalo, pues se duelen de falta de difusión de la convocatoria.	Fundado/Se revoca el acuerdo y la constancia de mayoría. Se ordena reponer el procedimiento electoral extraordinario.
21	RISDC/10/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO que calificó y declaró legalmente válida la Asamblea General Comunitaria en San Juan Lanana, Oaxaca. La Sala Regional Xalapa ya había resuelto la nulidad de la elección.	Se sobresee.
22	RISDC/11/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO que calificó y declaró legalmente válida la Asamblea General Comunitaria en el municipio de San Juan Lanana. Lo impugnó dos veces ante el Instituto y el Tribunal locales.	Se sobresee.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
23	RISDC/12/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO que calificó y declaró legalmente válida la Asamblea General Comunitaria en el municipio de San Ildefonso Villa Alta, Oaxaca, así como la declaración de inelegibilidad a su persona para ocupar el cargo de Presidente Municipal, por no haberse separado del cargo en los tiempos solicitados por la ley.	Infundado/ Se confirma el acuerdo.
24	RISDC/14/2011	Dos ciudadanos impugnaron los lineamientos generales para las elecciones de concejales en ayuntamientos regidos por usos y costumbres y el acuerdo que calificó y declaró valida la elección en el municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca, ambos del IEEO.	Infundados/Se confirma el acuerdo del CG-IEEO.
25	RISDC/15/2011	Un ciudadano en calidad de presidente electo del ayuntamiento impugnó el acuerdo del IEEO que calificó y declaró que no es legalmente válida la Asamblea General Comunitaria de San Sebastián Teitipac, Tlacolula, Oaxaca.	Se sobresee el recurso, por extemporáneo.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
26	RISDC/16/2011	Dos ciudadanos impugnan la nulidad de la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento de Santa María Peñoles y como consecuencia el cómputo general de esa elección, la declaración de la validez y la entrega de constancias. La Sala Regional Xalapa ya había resuelto una impugnación contra el acuerdo de declaración de validez, por lo que la validez de la elección no llevaría a ningún fin práctico.	Se sobresee el recurso.
27	RISDC/17/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO por el que calificó y declaró como no válida la asamblea general comunitaria en el municipio de San Sebastián Teitipac, Oaxaca. En este caso el actor interpone dos escritos de impugnación en contra del mismo acto.	Se sobresee el recurso.
28	RISDC/18/2011	Seis ciudadanos impugnan la elección extraordinaria en el municipio de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Oaxaca, y el acuerdo que declara válida la elección de concejales.	Infundados e inoperantes/Se confirma el acuerdo

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
29	RISDC/19/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO por el cual calificó y declaró legalmente válida la Asamblea General Comunitaria en el Municipio de San Pablo Coatlán, Miahuatlán, Oaxaca, y por otra declara inelegible al ciudadano Ángel Jiménez Granados para ocupar el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento, por contravenir la prohibición de no reelección.	Infundado/ Se confirma el acuerdo.
30	RISDC/21/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del IEEO mediante el que calificó y validó la elección extraordinaria de Concejales del municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Huajuapan de León, por cuestiones de residencia del candidato que obtuvo el primer lugar.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.
31	RISDC/22/2011	Dos ciudadanos impugnaron el acuerdo del IEEO respecto de la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec.	Infundados/Se confirma el acuerdo.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
32	RISDC/24/2011	Diversos ciudadanos impugnaron la nulidad de la elección extraordinaria para concejales al municipio de San Sebastián Teitipac, Tlacolula, Oaxaca, así como el acuerdo que declara válida la elección, toda vez que el ganador se encuentra impedido para desempeñar el cargo, en virtud de que se encuentra procesado por delito de lesiones graves.	Infundados (No explícito)/ Se confirma el acuerdo.
33	RISDC/26/2011	El representante común de los ciudadanos de San Juan de los Cues, Oaxaca, en contra del Acuerdo del CG-IEEO respecto de la elección extraordinaria de concejales.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.
34	RISDC/27/2011	Cinco ciudadanos en contra del acuerdo del CG-IEEO en el que se calificó y validó la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de San Sebastián Teitipac, Tlacolula, Oaxaca, y en el que se ordenó expedir las constancias de mayoría.	Se desecha de plano el recurso por falta de firma.
35	RISDC/28/2011	Diversos ciudadanos impugnan el acuerdo del IEEO en el que se resolvió respecto de la elección de concejales de ayuntamiento del municipio de Santa Cruz Xitla, Oaxaca.	Se desecha de plano el recurso por falta de firma.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
36	RISDC/29/2011	Diversos ciudadanos impugnaron el acuerdo del IEEO en el que se resolvió respecto de la elección de concejales de ayuntamiento del municipio de Santa Cruz Xitla, Oaxaca.	Se desecha de plano el recurso por extemporáneo.
37	RISDC/30/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del CG-IEEO que calificó y declaró válidas tres elecciones por usos y costumbres en Oaxaca.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.
38	RISDC/31/2011	Dos ciudadanos impugnaron el acuerdo del CG-IEEO que declaró no válida la elección de San Sebastián Teitipac, Tlacolula, Oaxaca.	Se desecha de plano, por extemporánea.
39	RISDC/34/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo del CG-IEEO por el cual se calificó y declaró válida la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de La Pe, Ejutla, Oaxaca.	Infundados/Se confirma el acuerdo.
40	RISDC/35/2011	Un ciudadano impugnó el acta de la sesión permanente de la Elección Extraordinaria que declaró la validez y calificó nueve asambleas generales comunitarias en San Juan Lanana, Choapám, Oaxaca.	Se desecha de plano, por no ser definitivo ni firme el acto impugnado.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
41	RISDC/36/2011	Siete ciudadanos impugnaron los resultados electorales, la declaración de validez, el otorgamiento de constancias, y solicitaron la nulidad de la elección de agente municipal de Plan del Vergel del Municipio San Martin Zacatepec, Huajuapan de León, Oaxaca. Se señaló que en el caso se pedían más requisitos para analizar las inconformidades del secretario de la mesa de debates.	Fundado/Se declara la nulidad de la elección, se deja sin efectos la toma de protesta, y se ordena la celebración de nueva elección por usos y costumbres.
42	RISDC/37/2011	Dos ciudadanos impugnaron la elección de la comisión de participación ciudadana y organización comunitaria del municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por supuesta ilegal votación desarrollada de forma arbitraria.	Fundados/Se declara la nulidad de los comicios por usos y costumbres de las autoridades auxiliares de la agencia de policía de Guadalupe Victoria. Se deja sin efectos la toma de protesta y acreditaciones a dicha agencia. Se ordena al ayuntamiento elecciones extraordinarias.
43	RISDC/38/2011	Un ciudadano impugnó el acuerdo mediante el cual se calificó la elección extraordinaria de Concejales al municipio de San Juan Lanana, Choapám, Oaxaca, dada la existencia de diversas irregularidades acontecidas durante el proceso electoral extraordinario.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.

Continuación.

No.	Expediente	Asunto	Sentido/ Resolución
44	RISDC/39/2011	Una ciudadana impugnó el acuerdo mediante el cual se calificó la elección extraordinaria de Concejales al municipio de San Juan Lanana, Choapám, Oaxaca, dada la existencia de diversas irregularidades acontecidas durante el proceso electoral extraordinario.	Infundados/ Se confirma el acuerdo.
45	RISDC/40/2011	Diversos ciudadanos impugnaron la jornada electoral, así como los resultados de la votación total emitida, en el municipio de San Juan Mixtepec, Juxtlahuaca, Oaxaca.	Se desecha de plano, por no ser los actos impugnados definitivos ni firmes.
46	RISDC/41/2011	Diversos ciudadanos en contra de la validación de la elección extraordinaria de San Juan Mixtepec, Juxthahuaca, Oaxaca.	Infundados/ Se confirma el acuerdo del CG-IEEO.
47	RISDC/43/2011	Una ciudadana impugnó el impedimento de votar en la jornada electoral extraordinaria, efectuada en el municipio de San Juan Mixtepec, Juxtlahuaca, Oaxaca.	Se desecha de plano, por no ser los actos impugnados definitivos ni firmes.
48	RISDC/44/2011	Dos ciudadanos impugnaron el acuerdo relativo a la validación de la elección extraordinaria de Concejales en el municipio de San Miguel Tlacotepec, Juxtlahuaca, Oaxaca, señalando entre otros agravios la participación de la organización política *FNIC,* fundadora del *Partido Unidad Popular* en el proceso.	Infundados/ Se confirma el acuerdo

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en materia electoral (TEPJF/AECID).

Conclusiones

Respondiendo a las preguntas iniciales, se puede decir que:

1. Los medios de impugnación del sistema consuetudinario son acordes con el contexto étnico de Oaxaca y con el marco normativo nacional y estatal.
2. Las diferentes instancias jurisdiccionales en materia electoral han impactado positivamente en la resolución de casos, pues:
   - Permiten volver eficiente la normatividad del Estado de Oaxaca, siempre y cuando los pueblos y comunidades indígenas acudan a estas autoridades para resolver sus conflictos electorales, como sucede en esta entidad.
   - Proporcionan certeza y unidad en el sistema democrático al poder revisar la correcta aplicación de la legislación y de los criterios jurisprudenciales, aspecto que se puede mejorar si se apropian los pueblos y comunidades indígenas, así como las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y se integran los criterios internacionales tanto en la vida cotidiana, como en las resoluciones de los conflictos electorales.
   - Han detallado los requisitos que deben considerarse en las elecciones de derecho consuetudinario para que éstas sean calificadas como democráticas, ya sea a través del trabajo legislativo o jurisdiccional.
3. Avanza, en México y especialmente en el estado de Oaxaca, la necesidad de una sistematización del derecho indígena (en materia electoral) que establezca un tratamiento específico a los indígenas.

Fuentes consultadas

Bustillo Marín, Roselia y Enrique Inti García Sánchez. 2010. *Elecciones por usos y costumbres para concejales municipales en Oaxaca 2010*. *¿Elecciones democráticas?* Diario Despertar de Oaxaca, 17 de mayo.

Carbonell, Miguel. 2004. "Constitucionalismo y Multiculturalismo". *Revista Derecho y Cultura* 13 (abril). México: IIJ-UNAM: 21-80.

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. *Versión estenográfica Decreto de Reforma 2011-Oaxaca*. Disponible en http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/verstenograf.html (consultada el 18 de noviembre de 2011).

CPECH. Constitución Política del Estado de Chiapas. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CPO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

C169 OIT. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Cuadernos de legislación Indígena. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2011).

González Oropeza, Manuel y Martínez Sánchez, Francisco. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF.

Jurisprudencia 1/97. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. http://10.10.15.15/siscon/

gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm (Consultada el 18 de noviembre de 2011).

——. 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm (Consultada el 18 de noviembre de 2011).

——. 15/2010: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/njurisprudenciavigente/nsalasuperior/n2010/J-15-2010.htm (Consultada el 18 de noviembre de 2011).

LGSMIMEO. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Oaxaca. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio. 2011. Los derechos fundamentales de los indígenas desde la perspectiva de las Salas regionales del TEPJF México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_marcoan.pdf (consultada el 18 de noviembre de 2011).

SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en: www.te.gob.mx (consultada el 18 de noviembre de 2011).

TEPJF. Sección Legislación, Sentencias y Jurisprudencia. www.te.gob.mx (consultada el 18 de noviembre de 2011).

TEPJF/AECID. Sistema Nacional de Consulta Jurisprudencial en materia electoral. Disponible en http://www.juriselectoral.org.mx/tee/oaxaca/content/section/14/45/ (consultada el 18 de noviembre de 2011).

Tesis XXII/2011. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE EN CONTRA DE SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/ntesisvigentes/n2011/T-XXII-2011.htm (Consultada el 18 de noviembre de 2011).

La argumentación jurídica maximalista. Su aplicación al análisis del Caso Iridia Salazar Blanco

The maximalist legal argumentation. Its application to analysis Iridia Salazar Blanco´s case

Juan Manuel Romero Martínez*

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2011
Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Resumen

El trabajo aborda un estudio acerca de la argumentación jurídica maximalista en el contexto de los estados constitucionales de derecho. Para ello se detallan elementos de la corriente del neoconstitucionalismo; asimismo se puntualizan las relaciones entre los diversos tipos de discursos posibles en el ámbito del derecho. Por otro lado, se presenta el análisis de un caso electoral a fin de evaluar la importancia y vigencia de dicha argumentación jurídica. Finalmente, se exponen las virtudes de la legitimación judicial en el enfoque maximalista.

Palabras clave: argumentación jurídica, derechos fundamentales, neoconstitucionalismo, jueces.

---

* Candidato a maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro del grupo de investigación "Argumentación jurídica" en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la misma universidad. mimromero@hotmail.com.

Abstract

This paper tackles a study of the maximalist legal argumentation under background of the rule of law whereby it explains many elements about the theory of neo-constitutionalism moreover it underlines the relation between different types of speeches which can be possible in the law. On the other hand, it shows an analysis of one electoral case in order to assess the importance of legal argumentation. Finally, it presents the virtues of judicial legitimacy in the maximalist context.

Keywords: legal argumentation, fundamental rights, neo-constitutionalism, judges.

Introducción

La argumentación jurídica maximalista ha revivido la polémica acerca de las relaciones entre el derecho y la moral, pero en el campo esencialmente práctico su relevancia se ha ido acrecentando en los últimas décadas por la inclusión de ideales morales en las constituciones de los vigentes estados constitucionales de derecho, los cuales son explicados por la teoría jurídica filosófica denominada neoconstitucionalismo, que no encuadra en las antagónicas teorías del derecho (positivismo-iusnaturalismo).

El enfoque maximalista en el razonamiento jurídico se puede ver como una oportunidad para mejorar la imagen social del derecho en los contextos actuales, que lo perciben con cierta desconfianza. De ahí la relevancia que ha tenido su análisis en investigaciones no sólo desde el campo jurídico, sino desde la filosofía, la sociología, la política y la epistemología.

Con estas premisas, la presente investigación comenzará por describir las actuales organizaciones político jurídicas, así como las nuevas piezas que se contienen en ellas en forma de principios positivizados, todo a fin de captar en toda su extensión el surgimiento y el desarrollo del razonamiento jurídico desplegado principalmente por los jueces constitucionales del Estado mexicano.

La idea central será que la argumentación jurídica de corte maximalista permite que en el derecho exista una ventana abierta a elementos exógenos a éste, lo que genera un nuevo discurso jurídico que debe ser comprendido y aceptado para apoyar la vigencia de los derechos fundamentales, lo que incluye, por supuesto, una justificada limitación temporal de ellos.

Por otra parte, a fin de conectar el aspecto teórico con el práctico, en la presente investigación se analizará un caso en materia electoral en el que se despliega una argumentación jurídica con enfoque maximalista, por lo que hace a las consideraciones de tipo social, político y doctrinal que a modo de razones se perciben en él.

En la última parte del trabajo se relacionará la legitimidad judicial con el contexto maximalista a fin de ubicar al lector en el terreno de la democracia sustancial, tan necesaria e importante como la formal en las sociedades contemporáneas. En dicho recorrido se distinguirá entre legitimidad práctica y la generada por medio de sufragio universal (legitimidad formal), con la finalidad de evaluar sus alcances. Asimismo, se presentarán, a modo de reflexiones finales, algunas de las principales consideraciones conclusivas a las que se llegue con la presente investigación.

Pese a mis anunciadas aspiraciones, quiero dejar constancia de que mi objetivo no se relaciona con un simple esparcimiento intelectual que desee hacer público, sino más bien con generar, en la medida de lo posible, futuras investigaciones que vengan a mejorar, mediante la crítica libre, los principales postulados que se viertan en este trabajo, porque considero que es un adecuado camino para el desarrollo teórico y práctico de nuestra profesión jurídica.

Una aproximación a la argumentación jurídica a través del neoconstitucionalismo

Imaginemos que una determinada sociedad, en algún lugar de nuestro planeta, tuviera una norma jurídica suprema, la cual, además de fijar las reglas del juego entre los poderes públicos, integrara un amplio catálogo de derechos fundamentales a favor de todas las personas que la conformaran. Además imaginemos que en dicha sociedad existieran mecanismos jurídicos para hacer efectivos los derechos fundamentales en caso de que éstos sufrieran afectaciones o limitaciones.

En tal sociedad, la forma de organización político jurídica sería de un Estado constitucional de Derecho en oposición a un Estado de Derecho, cuya característica más notable es la del principio de legalidad y su consecuente distribución de tareas entre los poderes públicos, más que con la de los derechos fundamentales como criterios rectores del orden jurídico.

Ahora bien, en dicha sociedad imaginaria todos sus miembros tienen concepciones del mundo muy distintas, por lo que no existe uniformidad en el cuerpo de valores que la rigen. Asimismo, el catálogo de derechos fundamentales señalado tendría como base dicho cuerpo híbrido de valores. Por ello, en tal comunidad los derechos fundamentales serían conflictivos, puesto que comúnmente entrarían en tensión. Por ejemplo, cuando alguien invocara libertad de expresión otro opondría derecho de intimidad. Pese a dicho pluralismo de derechos o, mejor, de principios, que tiene como origen el pluralismo de valores, en dicha comunidad existiría un poder público judicial que asumiría, en mayor grado, la difícil tarea de resolver en forma proactiva[1] las tensiones o colisiones entre principios; así los integrantes de dicho poder no se contentarían con decir el derecho, sino más bien con decidir conforme a un cúmulo de piezas que lo integran, pero que a la vez van más allá de lo que el derecho *es,* para captar lo que *debería ser*.

Esta sociedad y todas sus implicaciones se asemeja mucho a la sociedad que nosotros, como mexicanos, habitamos y al Estado que tenemos. Así la construcción de esta sociedad imaginaria no es infructífera, sino que busca llamar la atención de forma esquemática en dos cuestiones, que seguramente el lector ya ha ido descubriendo: la primera se refiere a las pautas de la corriente filosófica denominada *neoconstitucionalismo,* que actualmente operan en nuestro contexto jurídico, y la segunda, que necesariamente se enmarca dentro del contexto de la primera, se refiere al esquema de argumentación jurídica que desarrollan, principalmente, los jueces constitucionales en un Estado constitucional como el representado.

---

[1] Tal vez sea mejor decir en forma *activa*, pero ello parecería ser tautológico, ya que, por ejemplo, el resolver una colisión entre principios jurídicos implica una acción o acciones por parte de los decisores, lo cual los coloca en cierta forma en una posición activa, esto es, no receptora (pasiva), sino constructora, pese a ello, lo que resulta claro es que la expresión *pro-activa* no busca referir algún tipo de activismo judicial que, por supuesto, debe ser eliminado de todo razonamiento jurídico.

De esta manera, una aproximación a la argumentación jurídica actual debe entenderse en su contexto, esto es, dentro de la corriente del neoconstitucionalismo, la cual si bien ha surgido con la reconstrucción material de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, ha revelado una revolución política y jurídica en la mayoría de los países de tradición romano germánica, como el nuestro (Barroso 2008,1-2).

Dicha revolución jurídica y política ha sido esquematizada en nuestro paisaje imaginario. Siendo más preciso, puedo ahora afirmar que el neoconstitucionalismo es una teoría del derecho que busca explicar los estados constitucionales de derecho, que se caracterizan por contener constituciones políticas que operan como verdaderas normas jurídicas y no como simples cartas o proyectos de buenas intenciones y que contienen un denso contenido material representado por principios que se desbordan o proyectan sobre todo el sistema jurídico (Cruz 2006, 4-5).

De ahí que, por ejemplo, Fioravanti conciba a las constituciones como normas directivas fundamentales que comprometen a todos en la gran obra de la realización de los valores constitucionales, y, se diría, de los principios jurídicos integrados en las cartas magnas como derechos fundamentales (Fioravanti 2009, 128).

En este esquema, es entendible el complejo papel que los jueces juegan en los actuales estados constitucionales de derecho, ya que ahora tiene que operar con principios con un alto contenido material, como los derechos fundamentales —que se enmarcan dentro del terreno de la moral— lo que, como apuntaré en adelante, viene a debilitar la distinción entre argumentación jurídica y argumentación moral o política.

Así las cosas, parece evidente que guardar silencio sobre el contexto en que debe entenderse la argumentación jurídica actual sería como querer ser escritor sin antes ser un lector. Con todo, en el siguiente punto se desarrollará con mayor profundidad el tema del razonamiento jurídico a fin de comprenderlo desde una perspectiva maximalista.

Una ventana abierta en el derecho: la argumentación jurídica maximalista

Como he señalado, el papel de la argumentación jurídica adquiere importancia dentro de los vigentes estados constitucionales de derecho; por ello es que ahora, con cierta agudeza, se habla del "Estado de los jueces" en contraposición al "Estado del legislador", porque el papel de los jueces cobra relevancia con las criaturas de la moralidad[2] con las que tienen que operar a la hora de resolver tensiones entre derechos fundamentales. De ahí, por ejemplo, que algunos a manera de crítica hayan señalado que entre las tareas del legislador y las de los jueces exista una competencia en la creación del derecho, en el cual el primero tiene la prioridad, pero la primacía la mantiene el segundo (Habermas 2008, 322).

Para entender la expresión *argumentación jurídica maximalista* cabría, en primer lugar, ubicarnos dentro de los confines de la argumentación jurídica en general, la cual ha sido ampliamente estudiada por diversos autores nacionales e internacionales. Para ello se hace desde ahora la aclaración de que no existe una diferenciación práctica ni teórica entre dichas expresiones; es más, podemos decir que se perciben como miembros de un mismo cuerpo.[3] Con todo, para efectos expositivos he decido hablar de la argumentación jurídica con la connotación *maximalista* por considerar que ésta representa y hace mayor hincapié en el esquema actual de argumentación en casos que considero paradigmáticos. Más aún, para evitar cualquier confusión, en otro lugar de esta investigación presentaré una concepción de la argumentación jurídica maximalista, que cubre los principales elementos de lo que en la doctrina se ha dado por entender como argumentación jurídica de forma general.

---

[2] La expresión *criaturas de la moralidad* no es propia; fue expresada por Ronald Dworkin (1984, 256).

[3] La expresión como *miembros de un mismo cuerpo* es de Julián Vara Martín (2007): "Libres, buenos y justos: como miembros de un mismo cuerpo".

Precisado lo anterior, se puede anotar que históricamente el derecho no ha prescindido de la argumentación, si bien ésta ha tenido diversas manifestaciones y expresiones. Así, sin tratar de presentar un bosquejo completo, lo que excedería los fines de la presente investigación, es oportuno señalar que el razonamiento jurídico no surgió con la expresión argumentación jurídica, sino que figura desde la retórica de Aristóteles. Recuérdese, por ejemplo, que este filósofo acuñó la expresión *retórica forense o judicial* referida a los asuntos del pasado y en la cual los oyentes eran los jueces (Aristóteles 2004, 35-7).

Pese a que el razonamiento jurídico ha existido desde la antigüedad, es evidente que la comprensión de la argumentación jurídica es relativamente reciente, que se fue consolidando principalmente en el continente europeo (al igual que el neoconstitucionalismo) después de la Segunda Guerra Mundial, bajo los rótulos de retórica jurídica, tópica jurídica y teoría de la argumentación jurídica.

Dichos rótulos nos hacen pensar en la relación que existe entre la argumentación jurídica y la lógica jurídica; de hecho, podemos afirmar que la primera se fue construyendo con la finalidad de responder a la acuciante problemática de la segunda. En mi opinión, no podemos explicar la argumentación jurídica sin ubicarla en su dimensión; esto es, en el papel que juega en los límites del razonamiento formal.

En este sentido, las teorías de la argumentación jurídica relativamente recientes nos señalan como uno de sus cometidos el tratar de dar respuesta a los problemas de la justificación deductiva; es decir, de la lógica formal. Así, por ejemplo, Perelman entendía que la argumentación era complementaria de la demostración y de la prueba inferencial que estudia la lógica formal (Perelman 1979,142) o, más precisamente, MacCormick, quien se preguntaba ¿cómo pueden justificarse las decisiones cuando no es suficiente el argumento deductivo? Para este autor la justificación de las decisiones podía ser alcanzada por la simple deducción del establecimiento

de reglas claras; sin embargo, cuando nos encontramos con casos difíciles por diversas circunstancias debemos tener el recurso del segundo orden de justificación, esto es, el de la argumentación jurídica (MacCormick 1978, 53 y 197).

En otro sentido, para algunos autores nacionales el papel de la argumentación en el derecho se modifica dependiendo de la concepción a través de la cual nos acerquemos a éste, por lo que si somos positivistas es natural que estimemos que la manera de argumentar en el derecho se identifica con el silogismo jurídico. Por otro lado, si nos declaramos partidarios del sociologismo del derecho, la lógica formal no puede resolver las pretensiones argumentativas que se hallan en el campo de la lógica material o, más precisamente, en la teoría de la argumentación jurídica (Fernández 2011, 99).

No comparto la interpretación de la profesora Graciela Fernández Ruiz. Más bien entiendo que desde cualquier trinchera se debe reconocer que la lógica formal y la argumentación jurídica son esquemas complementarios y no mutuamente excluyentes. Así, es perfectamente posible que en los actuales estados constitucionales de derecho se acuda a los silogismos jurídicos para resolver los casos considerados fáciles, y cuando no sea posible resolverlos de ese modo tendríamos que recurrir al segundo orden de justificación, es decir, a la argumentación jurídica, con total independencia para ser partidarios de posiciones positivistas, sociologistas o neoconstitucionalistas.

Pero, en el anterior contexto, la pregunta que surgiría es ¿qué debemos entender por argumentación jurídica maximalista? En la doctrina hay un sinnúmero de definiciones sobre argumentación jurídica que no viene al caso enumerar. Para los propósitos de la presente investigación me valdré de la propia, que enuncio en los términos siguientes: es un proceso práctico jurídico en el cual, a través del discurso, se presentan ante un auditorio diversas pretensiones o posiciones respecto de una cuestión opi-

nable, que se respalda mediante razones jurídicas, morales, políticas y de cualquier otro tipo, relevantes para la decisión, a fin de generar el convencimiento y la adhesión del auditorio sobre las pretensiones formuladas, lo cual resulta de la razón y no de la simple persuasión.

Es importante resaltar que la anterior comprensión de la argumentación jurídica maximalista se entiende en un sentido de complementariedad entre las razones de diversos tipos y no como discriminación o exclusión; dicha argumentación sumamente abierta se explica bajo las nuevas piezas del derecho con las que se enfrentan los jueces constitucionales, esto es, con las criaturas de la moralidad, que son los principios jurídicos considerados derechos fundamentales y que comprenden el centro de gravitación del orden jurídico actual; de ahí la relevancia de dicho razonamiento de corte maximalista.

El sentido de complementariedad o imbricación entre razones jurídicas y morales o de otro tipo, se puede contrastar muy bien con una de las principales conclusiones a las que se llegó en una interesante investigación efectuada por el profesor Nigel Simmonds, de la Universidad de Cambridge: que la legalidad y la justicia son conceptos y valores distintos y capaces de competir entre ellos, pero sólo pueden ser totalmente realizados en conjunción con el otro. Uno de los argumentos rectores que se desarrollaron en la investigación fue que el derecho no puede ser visto como un simple cuerpo de normas, pues envuelve y sirve a un ideal moral profundo, como la justicia (Simmonds 2007, 8, 11 y 198).

Pese a todo, la pregunta que ahora surge es: ¿cómo la argumentación jurídica maximalista genera una ventana abierta en el derecho? La respuesta deriva de la forma de organización jurídico política que he descrito en el punto anterior; es decir, en el Estado constitucional de derecho, porque en éste se hace particularmente visible una imbricación (que no es sustitución) de espacios legales, morales y políticos en el razonamiento jurídico, derivada de los principios contenidos en las constituciones de dichos estados, los cuales tienen una base en la dignidad humana que no se puede

explicar fuera del terreno de la moral, pues ¿acaso alguien podría hablar de dignidad sin hacerlo moralmente?[4] La ventana abierta en el derecho, en especial en la argumentación jurídica, es para permitir la entrada de la ética y la política en dicho método de razonamiento. Metafóricamente, podemos afirmar que en la actual casa del derecho las ventanas están abiertas para que las criaturas de la moralidad accedan sin ninguna cortapisa.

Las criaturas de la moralidad son básicamente los principios jurídicos contenidos en las constituciones de los estados actuales, pero también son los valores de la sociedad que irradian el derecho y que no necesariamente se encuentran contenidos en las normas jurídicas supremas. Dichos valores y, en contrapartida, los principios que emanan de ellos, se sustentan en una moral positiva, que al entrar al campo del discurso jurídico se transforma en una moral crítica; esto es, se trata de dar razones para optar por tal o cuál moral, no de una simple imposición de la moralidad positiva.[5] De esta idea fue el propio Hart, quien entendió que las instituciones de cualquier sociedad, incluida su moral positiva, están abiertas a la crítica libre y no a la imposición (Hart 1963, 82).

En este sentido, es evidente que la argumentación jurídica maximalista no hace más que materializar la moralización del derecho, como consecuencia de la gran carga axiológica que comporta la presencia de las constituciones contemporáneas, las cuales incorporan derechos fundamentales como la libertad, la seguridad y la igualdad, entre otros, que reflejan nada menos que disposiciones con contenidos morales o, más precisa-

---

4 De hecho, podemos afirmar que los derechos fundamentales, al tener su base en la dignidad humana, además de relacionar el discurso moral con el jurídico provocan el carácter *defeasible* (derrotable) de tales derechos, derivado de la propia inestabilidad del discurso moral; así, no podemos afirmar un alcance absoluto *ex ante* de los derechos fundamentales, sino más precisamente en el caso concreto de aplicación.

5 En filosofía moral, la transformación entre moral positiva y crítica ha sido tratada en la teoría constructivista moral, que a mi juicio supera los riesgos de las teorías descriptivistas en sus vertientes tanto dogmatistas como relativistas, y de las teorías no descriptivistas que nos abocan a un escepticismo ético; así, un planteamiento constructivista relativiza gradualmente la escisión entre la moral social y la moral crítica, esto es, entre vigencia y validez. Estos temas son expuestos en García (2009, 35-38) y Nino (1989, 93).

mente, como señala la profesora española Silvina Álvarez, porque dichos derechos fundamentales se expresan a través de normas generales cuyo contenido refleja valores subyacentes (Álvarez 2011, 99). De ahí que el razonamiento jurídico efectuado por los jueces constitucionales[6] no se pueda explicar sin una moralización de éste.

Una distinción entre los enfoques minimalista y maximalista en la ciencia de la legislación ayudaría a comprender mejor los alcances de la argumentación jurídica objeto de la presente investigación. Retomando recientes trabajos del profesor español Alfonso García, cabría recordar que el neoconstitucionalismo promueve el tránsito desde el enfoque minimalista, particularmente legalista —que limita la ciencia de la legislación a problemas formales— hacia un enfoque maximalista, que amplía los dominios de dicha ciencia a cuestiones sustanciales o éticas de las normas jurídicas (García 2009, 53).

En el campo del razonamiento jurídico, dicho tránsito se daría desde la justificación deductiva o silogística hacia una externa o sustantiva, que se hace necesaria en los caso considerados difíciles por tratarse de colisiones entre derechos fundamentales, lo que implica el fortalecimiento de la justificación formulada a cuestiones éticas o materiales y no sólo formales o legales. En otro sentido, se trataría de optar por un esquema de razón práctica en la argumentación jurídica.

Pero, ¿cuál es la trascendencia práctica de ubicarnos en un enfoque maximalista en la argumentación jurídica? Para contestar, primero hay que aclarar

---

6 Cabe apuntar que la argumentación jurídica maximalista la efectúan principalmente dichos jueces constitucionales; no obstante, hay que aclarar que en las tendencias actuales contenidas en la doctrina del control de convencionalidad desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los últimos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha establecido que en México debe operar un control de convencionalidad *a cargo de todos los jueces*, lo que conlleva a materializar un control de constitucionalidad *difuso*. Por ello, podemos decir que la argumentación jurídica de corte maximalista la efectúan principalmente los jueces constitucionales, pero ello no significa que, bajo los nuevos criterios, los jueces locales, a la hora de inaplicar las normas generales que consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución, estén exentos de optar por el despliegue de una argumentación del tipo mencionado. Es más, en dichos casos así deberían argumentar, puesto que operan con criaturas de la moralidad.

dos cuestiones imbricadas. La primera es que en todo discurso moral se configuran ideales que no siempre alcanzan una medida de cumplimiento, ya que pertenecen al terreno de lo contingente. La segunda es que todo discurso jurídico entendido en un esquema formalista (opuesto al neoconstitucionalista) deja muchas cuestiones sustanciales fuera de su alcance, lo cual genera algún desconcierto en las partes involucradas y en la misma sociedad.

Partiendo de dichas premisas, es notable la importancia de un enfoque maximalista en el derecho o, mejor, del reconocimiento de la imbricación entre el discurso moral y el jurídico, lo cual no debe entenderse como un mero acto de superposición de dos mundos, sino más bien como un acto —si se me permite la expresión— de perfeccionamiento utilizando las virtudes de cada uno. Así, a mi juicio, la respuesta sobre cuál es la trascendencia práctica de la argumentación jurídica maximalista se encuentra en que ésta propicia que los derechos fundamentales, entendidos también como ideales o aspiraciones de los individuos, se tornen realistas; esto es, como óptimos o ideales alcanzables gracias al aparato jurídico que se emprende para su plena optimización.

Con un enfoque de argumentación maximalista, se permite entonces que las meras aspiraciones inalcanzables de los ideales morales que se plantean en los discursos de esa naturaleza, y que ahora se contienen como criaturas de la moralidad en las constituciones, sean plenamente alcanzables en el mundo del derecho, lo que en última instancia genera una suerte de efecto expansivo de la moral en el fenómeno jurídico, indispensable, como se verá en el último punto de la presente investigación, para la legitimación de éste.

El análisis del Caso Iridia Salazar Blanco como un ejemplo a considerar

Para poner en práctica las anteriores consideraciones teóricas acerca de la argumentación jurídica maximalista, a continuación se analizará con cierta profundidad el Caso Iridia Salazar Blanco, el cual, a mi entender, dis-

curre bastante bien en un esquema de corte maximalista, en particular porque en él se abre el discurso a consideraciones de tipo político, social y doctrinal. Pese a ello, hay que aclarar que si bien en el caso en comento no se presenta un claro discurso moral, no por ello se elimina su enfoque maximalista.

Por otro lado, cabe precisar que no es el único caso que en materia electoral pueda encontrarse bajo un enfoque maximalista, pero es, en mi opinión, un caso relativamente reciente que bien podemos ubicar como paradigmático por los principios implicados en él y que guardan estrecha relación con la consolidación de los estados constitucionales de derecho, como lo veremos en adelante.

El Caso Iridia Salazar Blanco (juicio de inconformidad ST-JIN-7/2009)

Descripción del caso

El caso se genera como consecuencia de los resultados de la jornada electoral celebrada el 5 de julio de 2009, en la cual se eligieron diputados federales por el principio de mayoría relativa correspondientes al Distrito Electoral federal 08, en el estado de Michoacán.

Derivado de dicha jornada electoral, el Consejo Distrital 08 del Instituto Federal Electoral (IFE) en el estado de Michoacán realizó el cómputo distrital correspondiente y declaró la validez de la elección, por lo que expidió la constancia de mayoría y validez respectiva a la fórmula del Partido Acción Nacional (PAN), integrada por Alfonso Jesús Martínez Alcazar, como propietario, e Iridia Salazar Blanco, como suplente.

Inconforme con la determinación y el cómputo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió un juicio de inconformidad en contra de los resultados del acta de cómputo distrital de la elección para diputados federales por el principio de mayoría relativa correspondiente al Distrito Electoral federal 08, que señaló vencedora por escasa dife-

rencia a la fórmula postulada por el PAN sobre la del PRI, con su candidato José Juan Marín González.

Las partes involucradas en el juicio fueron el PRI como parte actora, el Consejo Distrital 08 del IFE en el estado de Michoacán como autoridad responsable, y el PAN como tercero interesado.

Los hechos materia del presente juicio se resumen a continuación (ST-JIN-7/2009, 13):

a) El 3 de octubre de 2008 se declaró el inicio del proceso electoral ordinario para la elección de diputados federales, que integrarán la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
b) El PRI registró a José Juan Marín González como candidato a diputado federal en el Distrito 08 en Morelia Oeste.
c) El PAN registró como candidatos a diputados a la fórmula integrada por Jesús Alfonso Martínez Alcazar e Iridia Salazar Blanco, en su carácter de propietario y suplente, respectivamente, en el Distrito 08 en Morelia Oeste, del estado de Michoacán.
d) De acuerdo con el acta circunstanciada del Consejo Distrital 08, durante el proceso electoral existieron pintas realizadas por el PAN, cuyo contenido fue: "Diputado Federal Alfonso. Iridia Salazar Suplente. Emblema del PAN y la Frase Siempre Contigo, además de un rectángulo Acción Responsable".
e) En el proceso electoral la imagen de la candidata suplente a diputada federal, Iridia Salazar Blanco, apareció en *spots* publicitarios que se transmitieron en televisión; asimismo, su voz se escuchó en *spots* en radio. En ambos medios de difusión el mensaje de Iridia Salazar fue el siguiente:

> Una de las emociones más grandes que he sentido, fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada con lo que siento ahora, que voy a ser mamá.

> Yo quiero que mi bebé nazca en un país seguro, tranquilo, donde pueda crecer haciendo deporte y sin el peligro de las drogas. Por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia, no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos.

Por otra parte, el PRI, como actor en el caso que se comenta, presentó un agravio en los términos siguientes:

> La transgresión al principio de equidad que se encuentra precisado en los artículos 41 fracción II y 116 fracción IV inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El anterior agravio se materializó por las siguientes circunstancias que refirió la parte actora:

- Las pintas fueron fijadas en lugares abandonados y, por ende, carecían de permiso. Esto sucedió en un sinfín de lugares del Distrito 08, generando así una falta de equidad y creando una desventaja para los demás partidos políticos.
- La imagen de la candidata suplente a diputada federal, Iridia Salazar Blanco, en calidad de ciudadana que apareció reiteradamente en canales de Televisa y Televisión Azteca, en horario estelar, en cobertura nacional, a diferencia de los demás candidatos a diputados federales por el Distrito 08 que no aparecieron en *spots* publicitarios de tal magnitud, instituye una ventaja clara por parte de la fórmula de la cual era integrante.
- El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados fijado por el Consejo General del IFE fue rebasado por la fórmula de candidatos del PAN, generando así una falta de equidad durante el proceso electoral.

Asimismo, los magistrados que conocieron del asunto precisaron que la litis del caso consistiría en determinar si las posibles irregularidades descritas por el PRI en su demanda acreditaban la violación al principio de equidad que rige las contiendas electorales y si dicha violación fue determinante para el resultado final de la votación. Lo anterior nos llevaría a precisar un posible conflicto entre principios constitucionales, en los términos que precisaremos en el siguiente punto.

Principios en colisión

A primera vista, parece que el Caso Iridia Salazar no involucra principios en tensión; de hecho, en la argumentación jurídica efectuada por los magistrados no se vislumbra en un primer momento un tratamiento del problema basado en la idea de tensión entre principios constitucionales. Los primeros razonamientos efectuados se generan para atender el agravio del actor y para justificar o no la hipótesis de nulidad de la elección a la luz de lo que establece el artículo 78 de la LGSMIME; esto es, sobre las condiciones necesarias para declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores (existencia de violaciones en la jornada electoral sustanciales, de forma generalizada, en el distrito o entidad de que se trate, plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección).

Pese a lo anterior, es evidente que en el presente caso, como lo refieren en la parte de los considerados de la sentencia los propios juzgadores, se encuentran involucrados principios constitucionales que rigen la elección de los poderes públicos, como el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad en el financiamiento y las campañas electorales de los partidos políticos, así como para su acceso a los medios de comunicación social.

A pesar del citado conglomerado de principios constitucionales que envuelve un procedimiento electoral, es claro que en el asunto que se analiza

se deben ubicar los principios que de manera directa entrarían en conflicto, tomando en consideración, primordialmente, los agravios hechos valer por la parte actora. Así, tendríamos el principio constitucional de equidad en las campañas o contiendas electorales, que ha sido vulnerado, según considera el PRI, afectándolo en consecuencia, lo mismo que a su candidato a diputado federal.

Dicho principio estaría en colisión con el derecho de sufragio universal para la elección de poderes públicos, pues la posible nulidad de la elección afectaría directamente la decisión tomada por los ciudadanos mediante el ejercicio de tal derecho.

Asimismo, estaría en tensión el citado principio de equidad con el principio de libertad de expresión del que gozan tanto Iridia Salazar, en su carácter de ciudadana, y, en alguna medida, el PAN, si entendemos que el derecho de libertad de expresión no sólo se refiere al derecho de las personas a expresar ideas o pensamientos, sino que también se constituye como el derecho de la sociedad a recibir información. Así, una institución política opera como un agente para generarla y difundirla.

De este modo, en el Caso Iridia Salazar los principios constitucionales que colisionan son tres: el de libertad de expresión, el de equidad en campañas electorales y el de sufragio universal. En este esquema parece obvia la colisión entre principios de naturaleza distinta; piénsese, por ejemplo, en el principio de libertad de expresión como un derecho fundamental de los ciudadanos y en el principio de equidad como un principio constitucional rector de los procesos electorales.

Argumentación y sentencia

A fin de facilitarlo, el estudio de la argumentación jurídica desarrollada en el caso en cuestión se dividirá en dos partes. En la primera se precisará a grandes rasgos el razonamiento efectuado para verificar la operatividad o no del agravio hecho valer por la parte actora, y en la segunda (la más relevante para los propósitos de esta investigación) se analizará el tratamiento

de la colisión de los principios de libertad de expresión, equidad electoral y sufragio universal, y la justificación desarrollada para optar por la prevalencia de alguno de ellos.

Razonamiento efectuado para verificar la operatividad o no del agravio hecho valer por la parte actora

Como preámbulo, debemos recordar que los juzgadores analizaron el agravio a la luz de las causas legales para decretar la nulidad de la elección. Dicho agravio se materializa en tres específicas circunstancias, que supuestamente generaron la transgresión del principio de equidad: 1. El rebase de los topes de gastos de campaña por parte de la fórmula de candidatos del PAN. 2. La participación de Iridia Salazar Blanco, en calidad de ciudadana, en *spots* de televisión y radio promoviendo el voto a favor del PAN. 3. La existencia de legislación local (en el estado de Michoacán) que prevé la nulidad de la elección cuando se rebasan los topes de gastos de campaña.

El razonamiento desplegado para determinar que fue infundado el agravio hecho valer por la autora, consistente en haber rebasado los topes de gastos de campaña, tuvo su origen en el propio marco jurídico constitucional que regula dichos gastos. Los magistrados encontraron suficiente aludir a las disposiciones constitucionales y legales para evidenciar la no configuración de este agravio. En primer lugar, efectuaron una interpretación respecto del objetivo que se buscó al fijar los topes en los gastos de campaña, que no es otro que el propiciar equidad, equilibrio y certeza en los procesos electorales. En segundo lugar, se dio la razón jurídica por la cual no se pueda acreditar la irregularidad que hace valer el actor, esto es, porque constitucionalmente el acceso a radio y televisión por parte de los partidos políticos se otorga en los tiempos oficiales destinados al Estado, por lo que no pudo haber existido erogación por parte del PAN por la transmisión de los promocionales en los que apareció Iridia Salazar.

Además de ello, los magistrados recurrieron a consideraciones doctrinarias para fortalecer su argumentación, como es el caso de las investiga-

ciones de Lorenzo Córdova, por lo que los juzgadores coinciden en que una de las finalidades de la reforma constitucional de 2007 fue fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático e impedir que los intereses privados irrumpan disruptivamente en las elecciones (ST-JIN-7/2009, 44).

Por otro lado, acerca de la argumentación desplegada para decretar la inoperatividad del agravio que le causa a la parte actora la participación de Iridia Salazar Blanco, en calidad de ciudadana, en *spots* de televisión y radio, promoviendo el voto a favor del PAN,[7] los decisores, por cuestiones metodológicas, en primer lugar analizaron detenidamente los *spots* referidos a fin de encontrar alguna vulneración a la normatividad electoral que representara algún trato desigual para los partidos políticos. De dicho análisis se desprendió que los promocionales tienen la calidad de propaganda electoral en términos de las disposiciones legales en cuanto a su contenido, ya que con ellos sólo se puso a disposición del votante información sobre, por ejemplo, políticas públicas impulsadas por el PAN invitando a los electores a votar por dicha institución política, situación que no refleja ninguna violación a la normatividad en materia de propaganda electoral.

Algunas de las razones señaladas para determinar la juridicidad de los promocionales fue que en ellos no se denigró a las instituciones o a los partidos, ni se calumnió a alguna persona, por lo que se dio cumplimiento al artículo 41 constitucional, que establece las condiciones de ejercicio de la libertad de expresión en materia política. Así, el requisito de constitucionalidad en el ámbito nacional fue respetado, pero, sobre todo, los decisores revisaron disposiciones de carácter internacional, resultando que los promocionales cumplieron con la regulación externa, ya que su contenido no atentó contra la seguridad o la estabilidad nacional.

---

[7] Cabe aclarar que este punto se desarrollará con mayor profundidad en la parte conducente a la colisión entre principios. Por ahora basta con especificar algunas consideraciones generales, sin analizar a detalle la argumentación jurídica de corte maximalista desarrollada por los juzgadores.

En este contexto, los decisores entendieron que toda vez que los promocionales en los que aparece Iridia Salazar no vulneran las disposiciones constitucionales, supranacionales y legales, ya que su difusión no ocasiona perjuicio alguno al PRI, es perfectamente válido que el PAN utilice la imagen de una personalidad pública para la promoción del voto a favor del propio partido.

Asimismo, no es problemático que en los referidos *spots* se promuevan programas del gobierno federal, por ejemplo, sobre el combate al narcotráfico. Dicha situación quedó justificada en tres razones señaladas por los decisores:

- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido la legalidad del uso de programas sociales por parte de los partidos políticos para realizar propaganda política electoral, en tanto que dichos programas fomentan el debate político entre partidos.
- Las referencias a programas del gobierno federal en *spots* en televisión y radio propician el conocimiento de las acciones del gobierno en turno por parte de la ciudadanía, lo que se traduce en un razonado ejercicio de los derechos políticos de la población.
- Dicha situación trae como consecuencia mayor participación de la sociedad en el debate político de las acciones del gobierno, el escrutinio público, la crítica y la valoración de las acciones del gobierno que respalda algún partido político, en este caso, el PAN.

Por otro lado, del análisis de los elementos que integran el promocional, es decir, de la frases de Iridia Salazar sobre que quiere que su bebe "nazca en un país seguro en el que pueda hacer deporte y sin el peligro de las drogas" y la invitación a "votar por el Partido Acción Nacional en respaldo al presidente de la República," los juzgadores argumentaron que cumplen con los extremos del artículo 6 de la Constitución, esto es, no se encuen-

tran dentro de las excepciones para el ejercicio de la libertad de expresión (que se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público).

La justificación para llegar a dicha conclusión fue la siguiente:

- Sobre el límite de no afectar la moral, si bien no podemos hablar de una moral pública coincidente con todos los individuos en la sociedad pluralista de valores, nos queda la idea de una moral crítica particular. Así, en un Estado constitucional de Derecho es necesario que una limitación a la libertad de expresión por afectar la moral deba ser evidente. En el caso en concreto nadie consideraría un ataque a la moral el promocionar la protección a la vida, la maternidad y el deporte.
- Sobre la afectación al orden público, es evidente que el promocional no incita a la violencia o al conflicto social ni se comete ningún tipo de ilícito penal.
- Sobre la afectación de los derechos de tercero, se partió de la idea de que el conflicto de derechos en particular ocurriría entre la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, sin que este sea el caso, pues la propia Iridia Salazar renunció a dicho derecho de intimidad al salir en el promocional. Más aún, del análisis del promocional no se desprende que dañe algún derecho de otra persona.

Por último, con respecto a la cita de la parte actora acerca de que existe legislación local que prevé la nulidad de la elección cuando se rebasen los topes de gastos de campaña, los magistrados consideraron inaplicable dicha legislación. El argumento en el que basaron su determinación fue concreto: si se habla de un proceso electoral federal para renovar el H. Congreso de la Unión es evidente que la normativa aplicable es la federal; así, la disposición que regula la nulidad de elecciones en una entidad federativa no puede regir los procesos electorales de una instancia federal (ST-JIN-7/2009, 103).

Hasta aquí mi análisis del razonamiento y la interpretación efectuados por los juzgadores sobre la operatividad o no de los agravios señalados por la parte actora; no obstante, como se puede apreciar, aún no analizamos la parte que considero más compleja en la sentencia del caso que se comenta, en la cual se efectúa una ponderación de los principios en tensión y, por consiguiente, una argumentación de corte maximalista. Dicho análisis será mi cometido en el siguiente punto.

Tratamiento de la colisión de los principios de equidad electoral, libertad de expresión y sufragio universal, y la justificación efectuada para optar por la prevalencia de alguno de ellos

Como se ha dicho, el PRI, como actor en el caso que se comenta, reclamó la afectación al principio de equidad electoral, el cual entiende generado por los *spots* en radio y televisión en los que aparece Iridia Salazar, lo que, en sus palabras, se traduce en una desigualdad en la contienda electoral que pone en duda la elección pública efectuada.

Partiendo de tal hipótesis tendríamos una tensión del principio de equidad electoral con el de libertad de expresión y el de sufragio universal, puesto que son la imagen y las expresiones de Iridia Salazar lo que, a decir de la parte actora, afecta al multicitado principio de equidad. De esta manera, debería anularse la votación efectuada por los ciudadanos.

Ahora bien, la pregunta que nos ayudaría a iniciar nuestro análisis es ¿cómo abordaron los juzgadores la tensión de los antedichos principios? Una primera respuesta es que partieron de la verificación de la afectación o no del principio de equidad, para lo cual argumentaron en los siguientes términos:

- Existe disposición constitucional que fija los parámetros de equidad en la asignación del tiempo en comunicación social que les corresponde a los partidos políticos, lo que incluye procesos o campañas electorales (artículo 41 de la Constitución).

- El IFE es el órgano encargado para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.
- Existen disposiciones legales y reglamentarias (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reglamento de Radio y Televisión en materia Electoral) que regulan la distribución igualitaria de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos en momentos de precampaña y campaña.
- Los partidos políticos tuvieron la posibilidad de elegir la estrategia en medios de comunicación a utilizar durante sus campañas; claro está, dentro del número de *spots* asignado a cada uno conforme a la normatividad. Así pudieron optar en igualdad de condiciones por utilizar figuras públicas o, incluso, a los propios candidatos.
- Se aprecia que los registros y gráficas sobre los *spots* televisivos y radiofónicos en los que aparece Iridia Salazar disminuyen en la parte final de la campaña electoral, por lo que no se intentó captar a los ciudadanos indecisos. Siendo así, no es apropiado afirmar que su presencia en medios fue determinante para el sentido de la votación, como lo afirmó la parte actora en el asunto que se comenta.
- El PRI tuvo conocimiento y consintió la distribución de espacios en radio y televisión precisados mediante el Acuerdo del Comité de Radio y Televisión y aprobado por el IFE.
- Las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias no prohíben a los partidos políticos utilizar en sus campañas electorales a figuras públicas, ni el uso a discreción del tiempo que les otorga el IFE, lo cual, en todo caso, constituye una decisión dentro de la estrategia publicitaria del propio partido.

Ahora bien, tomando como respaldo las anteriores consideraciones jurídicas y fácticas, los juzgadores concluyeron que no existió afectación al

principio de equidad, ya que la distribución de tiempos en radio y televisión fue desarrollada respetando dicho principio constitucional, en virtud de que la propia normatividad exige al IFE administrar los tiempos atendiendo al criterio de división 70% en razón de la fuerza electoral y 30% de manera igualitaria. Así, todos los partidos políticos tuvieron el tiempo, que en equidad les correspondía (ST-JIN-7/2009, 92), además de que el PRI estuvo en posibilidad de utilizar y ejercer una estrategia y campaña electoral como la desarrollada por el PAN (utilización de figuras públicas) lo cual no hizo por determinación propia y no porque se le haya impedido legal o fácticamente.

Por lo que hace a la argumentación sobre el principio de sufragio universal, los juzgadores recurrieron al análisis de los requisitos legales para la procedencia de la anulación de una elección dentro del contexto de las irregularidades referidas por la parte actora en la contienda electoral. Así, la defensa al triunfo del principio de sufragio universal se contiene en parte en la justificación efectuada para determinar que no existió afectación al principio de equidad.

Uno de los argumentos relevantes para justificar la vigencia del principio de sufragio fue el hecho de que aun en el caso de que hubieran existido irregularidades en el proceso electoral, se tendría que verificar su impacto general en el resultado de las elecciones. Aquí los juzgadores recurrieron a un criterio judicial del propio TEPJF, que refiere el equívoco de pensar que cualquier tipo de irregularidad electoral se traduce en la anulación de la elección, pues ello nos llevaría al absurdo de que la generación de todo tipo de faltas a las disposiciones que regulan los procesos de elección impediría el ejercicio del derecho de sufragio universal.

En síntesis, para los juzgadores la imagen de Iridia Salazar Blanco en los *spots* no vulneró el principio de equidad, en virtud de que el acceso a medios de comunicación fue equitativo para todos los partidos políticos. Más

aún, no se apreció algún tipo de presión sobre el electorado con los promocionales, por lo que tampoco se puede decir que existió una afectación del principio de libertad de sufragio. Así, el resultado de la elección deriva de una contienda electoral consciente y respetuosa de tales principios.

Hasta aquí se ha mostrado que no hubo violación al principio de equidad, como afirmaba la parte actora, lo que se traduce en la vigencia del principio de sufragio universal. No obstante, continúa en discusión la justificación del triunfo o no del principio de libertad de expresión. Para llegar a una determinación así es necesario analizar la justificación o, mejor, la argumentación maximalista que los juzgadores elaboraron; ello nos ayudará a comprender la importancia de una argumentación de este tipo, la cual, como se verá, no debe contentarse con sólo dar razones jurídicas, sino que debe propiciar un razonamiento abierto y consciente con nuestra contemporaneidad.

A continuación me ocuparé de analizar la argumentación jurídica desplegada en lo que toca al principio de libertad de expresión, a fin de entender el sentido de la resolución o la conclusión a la que se llegó en el Caso Iridia Salazar.

Nadie negaría que la imagen y las preferencias políticas expresados por Iridia Salazar en los promocionales del PAN constituyen nada menos que el ejercicio de la libertad de expresión contenido en el artículo 6 constitucional, ya que dicha libertad busca esencialmente la participación de los individuos en el desarrollo democrático de la misma sociedad.

Por otro lado, si compartimos la idea, común en el ámbito internacional, de que la libertad de expresión no sólo se integra por la posibilidad de expresar ideas o pensamientos, sino también por el derecho de la sociedad de recibir la información necesaria para la toma de decisiones en el ámbito político, tendríamos que reconocer un tipo de derecho de libertad de expresión de los partidos políticos, ya que al tener éstos como finalidad promover la participación de la sociedad en la vida democrática,

su papel es fundamental en la presentación y la generación de la información que los ciudadanos requieren para decidir de manera consciente y responsable.

Así las cosas, tenemos que los promocionales del PAN representan el ejercicio del principio de libertad de expresión en sus dos vertientes: dar información y recibirla, principio jurídico necesario para el desarrollo de la opinión pública, de las instituciones y la consolidación de la democracia representativa en las sociedades heterogéneas.

De ahí que los órganos judiciales, cuando tengan en sus manos asuntos que involucren derechos fundamentales como el que se comenta, deban realizar una argumentación jurídica minuciosa, a fin de evitar limitaciones arbitrarias o injustificadas del principio de libertad de expresión. De esa manera, los juzgadores que conocieron del Caso Iridia Salazar partieron del criterio general de la Sala Superior del TEPJF en el sentido de que las limitaciones a los derechos fundamentales han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio (ST-JIN-7/2009, 95).

Ahora bien, el órgano decisor, consciente de la importancia de la libertad de expresión como elemento básico en la existencia de una sociedad democrática, se centró en justificar ampliamente su decisión, por lo que además de recurrir a criterios jurídicos nacionales, como nuestra Constitución o las interpretaciones dadas por el máximo tribunal del país, presentó algunas consideraciones desde el ámbito internacional, citando, por ejemplo, la jurisprudencia internacional de la Corte Europea de Derechos Humanos, que entiende a la libertad de expresión como una de las condiciones primordiales para el progreso y el desarrollo de los seres humanos, o el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que concibe a la libertad de expresión desde dos dimensiones: como derecho individual de expresar un pensamiento propio y como un derecho colectivo a recibir información.

Asimismo, a fin de enriquecer y ampliar el espectro argumentativo, se hizo referencia a posturas doctrinales que rescatan la importancia de la libertad de expresión, con los siguientes rótulos (ST-JIN-7/2009, 99):[8]

- Instrumento para ejercitar y resguardar la forma de gobierno democrático.
- Piedra angular en las sociedades pluralistas, al permitir el diálogo entre los distintos puntos de vista.

Sin desconocer los anteriores criterios y argumentos señalados por los juzgadores, hay que recordar que la libertad de expresión y todos los demás derechos fundamentales no son absolutos, porque si lo fueran no cabría hablar de argumentación jurídica ni de su método de ponderación, pues no se podrían afectar o restringir legítimamente en determinadas circunstancias. De hecho, la propia Constitución, como caso especial, señala los supuestos en los que se puede limitar el derecho de libertad de expresión, por lo que cuando éste se encuentre en colisión con otro derecho fundamental siempre tendríamos que mirar a dichos criterios constitucionales y, además, a los internaciones (que tienen como objetivo reducir al mínimo las limitaciones de la circulación de las ideas). De esta idea fueron los juzgadores al referir taxativas que han sido diseñadas para reducir al mínimo las posibles limitaciones a la libertad de expresión, como la existencia de una restricción previamente establecida, su definición expresa, la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas y que sean necesarias para asegurar los fines comprendidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Como podemos observar, la argumentación desarrollada por los decisores fue de corte maximalista, ya que para justificar la no intervención

---

8 En el cuerpo de la sentencia del caso que se analiza se hace referencia a los siguientes trabajos: Medina, Cecilia. 1998. *La libertad de expresión* y Ayala Corao, Carlos. *Comentarios Constitucionales*.

del principio de libertad de expresión como consecuencia del ejercicio del principio de equidad, aludieron tanto a razones jurídicas como a posturas doctrinarias, consideraciones fácticas, criterios internacionales y cuestiones político-sociales (piénsese en la recurrente cita al papel que tiene el principio de libertad de expresión en la sociedad contemporánea). Así, se observa un ejemplo de argumentación maximalista y sensible a nuestro contexto cultural. Dicha justificación fue cerrada con una razón de naturaleza formal (la necesidad de limitaciones expresas en normatividad), lo cual no debe extrañarnos en una argumentación de corte maximalista, ya que ésta no implica el desconocimiento de las razones formales. Ya he ido adelantando que la presente guarda relación con una argumentación jurídica abierta a reglas, principios y demás consideraciones útiles para mejorar la justificación de las decisiones.

Es así como los magistrados resolvieron, en la sentencia, confirmar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, celebrada en el Distrito Electoral federal 08 en el estado de Michoacán, así como declarar la validez de la elección en la que ganó la fórmula postulada por el PAN, integrada por Jesús Alfonso Martínez Alcazar e Iridia Salazar Blanco.

Comentarios

Como hemos apreciado, el Caso Iridia Salazar involucró importantes principios para la consolidación del Estado constitucional de Derecho, lo cual dificultó la argumentación jurídica, ya que no sólo se trataba de resolver un caso particular, sino de contribuir al desarrollo de las sociedades democráticas, las cuales esperan la mayor justificación cuando se habla de una posible afectación a principios constitucionales.

En este sentido, la argumentación jurídica desplegada en el Caso Iridia Salazar fue de naturaleza maximalista del espectro jurídico. Ello implicó no sólo recurrir a consideraciones formales, sino a aspectos materiales o sustanciales, como las extensas referencias de la relevancia del princi-

pio de libertad de expresión en la consolidación de las sociedades democráticas, que, por cierto, se constituyeron en razones sociales y políticas de justificación jurídica.

A pesar de lo anterior, en la lógica de los juzgadores, ante todo estuvieron el respeto y la aplicación del principio de seguridad jurídica. Así, observamos que con una argumentación de corte maximalista, más que una posible afectación a la seguridad jurídica se buscaría su fortalecimiento, sobre todo cuando se trata de casos límite en que están en juego derechos fundamentales. Por ello, una lectura más abierta de lo que es el derecho no implica desconocer el papel de las normas jurídicas y de su aplicación.

En otro sentido, por lo que hace al principio de sufragio universal, me hubiera gustado observar un esquema de ponderación que representara de forma más completa el triunfo, en el caso particular, del principio de sufragio, ya que si bien se muestra un análisis detallado de los supuestos legales para decretar la nulidad de una elección, que en el caso en particular no se materializan, se hubiera enriquecido y favorecido la argumentación al presentar un análisis y una justificación más amplios sobre la importancia de la vigencia de la elección, así como de los efectos paralelos en los diversos ámbitos que arrojaría el decretar su nulidad.

En este sentido, en mi opinión, a pesar de que lleguemos a pensar que el principio de sufragio universal en las sociedades contemporáneas, *prima facie*, tiene prevalencia sobre el principio de equidad en la contienda electoral, a fin de ubicarnos dentro de una argumentación maximalista se deben presentar todas las razones posibles para concluir el triunfo de dicho principio de sufragio, las cuales deben referirse no sólo a un análisis del esquema de requisitos legales para proceder a decretar la anulación de unas elecciones, sino también a consideraciones materiales, como podría ser la valoración de los efectos que se generarían en la credibilidad o confianza de los ciudadanos en los resultados electorales, sobre todo en países como el nuestro, en donde la opacidad en las elecciones es preocupante.

En síntesis, creo que en términos generales el caso en comento puede verse como un ejemplo del papel y la importancia actual de la argumentación jurídica maximalista en materia electoral, que no hace más que mejorar y corregir el razonamiento jurídico, el cual no debería cerrarse a consideraciones de tipo estrictamente jurídicas, sino ampliar su espectro a consideraciones de otros horizontes, ello si nos queremos comprometer con el fortalecimiento y la legitimidad de la actividad jurisdiccional, como explicaré en el siguiente punto.

La legitimación judicial en el contexto maximalista

Con el análisis del Caso Iridia Salazar apreciamos la relevancia que comporta la argumentación jurídica maximalista para la conformación de los estados democráticos constitucionales porque abre el discurso a varios contextos, como los sociales y los políticos. De ahí que hoy en día se hable de la consolidación de la actividad judicial en dichos estados o, más drásticamente, de los estados judiciales.

Pero hay que profundizar. El Estado de los jueces, en contraposición al Estado de los legisladores, ha sido ampliamente criticado en diversas investigaciones sobre teoría del derecho y de la Constitución. El problema está, según los críticos, en que los jueces constitucionales no deberían tener un campo de acción tan amplio al momento de aplicar las normas jurídicas, incluida la Constitución (piénsese en el propio método de ponderación), porque podrían estar creando derecho en la etapa de aplicación, lo que afectaría el principio de seguridad jurídica y el democrático (división de poderes).

El problema se manifiesta, a decir de los críticos, porque los jueces constitucionales no son elegidos mediante sufragio efectivo, como los legisladores. Pese a ello, cuando argumentan con derechos fundamentales utilizan un discurso sumamente amplio, que va más allá de lo que señala la norma fundamental, interviniendo así, ilegítimamente, en las competencias de otros poderes.

En este sentido, para críticos como Habermas el hecho de que los juzgadores constitucionales tengan que operar inevitablemente con normas de fondo podría abrirles la puerta para crear derecho de inspiración política, que, conforme a la lógica de la división de poderes, habría de quedar en manos del legislador democrático (Habermas 2008, 326).

La problemática acerca de la legitimación de los jueces al momento de aplicar principios es una cuestión que, en mi opinión, debería estar superada o en vías de superación por tres cuestiones: primera, porque actualmente existen en los estados constitucionales de derecho tanto una democracia formal como una sustancial; segunda, porque la actividad de los poderes públicos no sólo debe convalidarse por el proceso de elección pública de éstos, sino también por su actuación, y tercera, porque en las sociedades pluralistas no puede encapsularse el fenómeno jurídico en simples normas de aplicación general emitidas por el legislador, pues ello lo condenaría a su ineficacia.

Es bajo estas premisas como podemos entender el papel que juega en la legitimación judicial en nuestro país la argumentación jurídica maximalista. Ya sabemos que opera con derechos fundamentales que tienen un amplio contenido moral. Por ello, al momento de aplicarlos se incrementan los horizontes sobre los cuales debe desarrollarse el proceso argumentativo. Se puede bien decir que se trata de una pendiente resbaladiza entre razones jurídicas, morales y de otro tipo (políticas o sociales, como vimos en el caso analizado). En otras palabras, es el discurrir de los jueces entre los diferentes mundos que integran el espectro humano, pero ¿es el discurso abierto un problema para el principio democrático o más bien una virtud jurídica que permite la propia legitimación de los jueces?

La idea que va a seguirse en adelante es que la legitimación judicial, en un enfoque maximalista, es una virtud jurídica más que un problema jurídico, como lo han entendido muchos críticos de la argumentación jurídica en general y de su método de ponderación.

Parece razonable pensar que los jueces no necesitan legitimación social puesto que su trabajo es sumamente técnico y no tendrían por qué esperar que la sociedad, en la cual se desempeñan, tenga que calificar y avalar su actividad jurisdiccional; a lo más esperarían convencer a los individuos titulares de los derechos fundamentales que se encuentran en tensión.

Ante tal aseveración no habría nada que objetar, más bien debe ser corroborada, como un compromiso con la labor judicial desde un aspecto estrictamente técnico. Sin embargo, decir sólo eso sería actuar de una forma muy simplista y, si se me permite la expresión, hasta conformista, ya que como jueces sólo nos contentaríamos con sustentar nuestras decisiones desde un enfoque cerrado, esto es, atendiendo únicamente a las partes involucradas, pero ello nos ubicaría en una postura de incomprensión del papel que juegan los derechos fundamentales en las sociedades actuales.

Es bien cierto que los juzgadores deben ocuparse por presentar el mayor y mejor número de razones para convencer acerca de sus determinaciones, pero también es muy cierto que éstas no sólo repercuten en las partes en conflicto, sino también en la concepción que la propia sociedad tiene de la actividad judicial. Así, una mala decisión afecta principalmente a un sujeto en juicio, pero también genera desconcierto, desconfianza y rechazo por parte de la comunidad, y una mala decisión es, en mi opinión, la que tratándose de derechos fundamentales no mira hacia otros campos del discurso, como el moral, el político o el social, esto es, no parte de un enfoque maximalista.

La pregunta, entonces, es: ¿el compromiso de los jueces es con la legalidad o con la sociedad? Una respuesta moderada (propia de un formalista) diría que con la legalidad; una respuesta desde una posición maximalista señalaría que con ambos, pues desde dicho enfoque no se busca la exclusión sino la inclusión y la integración de la complejidad de nuestra realidad en el discurso humano; se trata, en todo caso, de una postura creativa que busca lograr una optimización de los derechos fundamentales mirando hacia todo el contexto y no sólo a las reglas jurídicas, ya que éstas

encuentran su fundamento en propiedades subyacentes, como los valores y principios que paradójicamente se sustentan en cierta moral social.[9] Piezas con las cuales los jueces necesariamente tienen que trabajar si es que, como diría Dworkin, *se toman en serio los derechos,* y, agregaría, su papel como jueces creativos que nuestro Estado constitucional democrático nos demanda.

En síntesis, se puede decir que la legitimación judicial es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de las sociedades contemporáneas, las cuales viven con cierto desencanto de la actividad judicial. Dichas sociedades demandan una buena y correcta justificación de las decisiones judiciales, sobre todo de las que limitan temporalmente los derechos fundamentales. Así, pensamos que la legitimidad judicial puede ser alcanzada desde un enfoque maximalista, en el cual opera una verdadera imbricación entre el discurso jurídico y el moral, principalmente encaminada a materializar los ideales sociales. Se trata, en última instancia, de conseguir una legitimación desde una perspectiva práctica, la cual no es menos que la que se desarrolla y logra mediante los procesos de elección ciudadana.

Para finalizar, cabría destacar que hasta los actuales formalistas, como el profesor Kramer, de la Universidad de Cambridge, han reconocido la importancia de tomar en cuenta la moral como un criterio de corrección de las decisiones judiciales ante los propios ciudadanos (Kramer 2004,

---

9 Existe cierta polémica en cuanto a reconocer que en una misma sociedad pueda existir un pluralismo de valores y además una moral social o positiva. Para los fines de la presente investigación no es necesario profundizar en el tema; basta con referir dicha circunstancia y que el propio lector tome una postura al respecto. La mía no compagina con un escepticismo radical, en el cual todo y nada vale. Mi idea es que en las sociedades pluralistas actuales es posible que exista un cierto criterio común a pesar de la heterogeneidad de éstas, por ejemplo, una idea de qué es lo justo o injusto. Dicho criterio común hace posible, en cierta forma, la positivización de los derechos humanos. Tal idea no descarta la circunstancia de la existencia de varias morales sociales, que es uno de los puntos que posibilitan el pluralismo de valores. Con todo, si la polémica se refiere sólo a que no es posible la existencia de *una* moral social en el pluralismo de valores, estaría totalmente de acuerdo con ella, pero si descarta en definitiva la posibilidad del pluralismo de moralidad positiva en las sociedades actuales, estaría totalmente en desacuerdo.

60-61), lo que no hace más que reafirmar uno de los puntos centrales de esta investigación, esto es, la relevancia del enfoque maximalista para alcanzar el convencimiento y el reconocimiento social de las determinaciones judiciales.

Reflexiones finales

El desenlace de la presente investigación parece ser una cuestión ya anunciada a lo largo de su desarrollo. Pese a ello y sin ánimo de caer en reiteraciones cabría distinguir, a modo de consideraciones finales, las siguientes reflexiones:

El neoconstitucionalismo como teoría del derecho pretende superar los problemas tradicionales en los cuales no ha existido una respuesta convincente entre las antagonistas teorías positivas y iusnaturalistas del derecho; asimismo, como teoría de la Constitución, busca explicar, desarrollar y sistematizar la actual organización jurídico-política de los estados contemporáneos.

Dicha organización jurídico-política es presentada con las expresiones *estados constitucionales de derecho* o *estados democráticos de derecho*; ahora bien, aunque tales estados surgieron principalmente en países del continente europeo, han alcanzado a nuestro continente. Podemos afirmar que en México opera dicho tipo de organización, la cual funge como un puente para el desarrollo de la argumentación jurídica con enfoque maximalista.

Los derechos fundamentales contenidos en las constituciones políticas presentes son criaturas de la moralidad en el derecho, en virtud de que su contenido invoca ideales morales a los que aspiran los individuos. Por ello dichas criaturas abren el discurso jurídico a otro tipo de discursos prácticos, como el moral, el político o el social.

Los jueces constitucionales, en el supuesto de que se quieran comprometer realmente con su función social, deben asumir una labor creativa-constructiva al operar con las nuevas piezas del derecho, esto es, los principios jurídicos, en virtud de que éstos se fundamentan en los valores de nuestras sociedades.

La argumentación jurídica maximalista no debe entenderse como una sobreposición de diversos mundos, como el moral o el político, sino, más bien, como una imbricación entre los diversos espectros que la riqueza humana nos presenta.

El punto a destacar de la argumentación jurídica de corte maximalista se refiere a que a través de su discurso de naturaleza abierta se permite la realización de los ideales morales que en otros tipos de discurso son inalcanzables. Se trata así de una integración discursiva que capta los elementos de los discursos singulares a fin de potenciar sus fines, por lo que no se habla de una exclusión, sino de un verdadero diálogo entre los discursos jurídicos, morales, políticos o sociales dentro del discurso maximalista.

El análisis del Caso Iridia Salazar Blanco es una evidencia reciente de la vigencia y la importancia de la argumentación jurídica maximalista que, como se ha observado, contribuye a legitimar la actuación de los jueces y apoya el desarrollo de los estados democráticos de derecho.

La legitimación judicial en el contexto maximalista genera una armonía entre la sociedad y sus instituciones, en este caso las judiciales, ya que en dicho contexto se tiene un compromiso más amplio, esto es, no sólo con la legalidad, sino también con los principios y valores existentes, como la justicia, los cuales se sustentan en la propia dignidad humana. Además, dicha legitimación judicial nos conecta con la democracia y la seguridad jurídica en su aspecto sustancial, que es igual de importante que la desarrollada en el terreno formal.

La comprensión del funcionamiento de los vigentes estados constitucionales de derecho, de la naturaleza de los derechos fundamentales y del razonamiento jurídico maximalista nos permite suprimir las fronteras entre el derecho, la moral y la política no en sacrificio de la democracia, la certidumbre y la seguridad (como afirmarían los formalistas), sino en aras de potenciar su alcance dentro de un contexto híbrido, antagonista y abierto, como el humano. Desconocer dicha circunstancia comprimiendo el dere-

cho a un solo mundo —el legal— sería como negar la propia naturaleza del ser humano, a la que en todo caso sirve el fenómeno jurídico.

Fuentes consultadas

Álvarez, Silvina. 2011. Dilemas constitucionales, conflictos morales y soluciones jurídicas. En *Dilemas constitucionales. Un debate sobre sus aspectos jurídicos y morales*, coords. Lorenzo Zucca, *et al*., 91-112. Madrid: Marcial Pons.

Aristóteles. 2004. *Retórica*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.

Barroso, Luis Roberto. 2008. *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho*. México: IIJ-UNAM.

Cruz, Luis M. 2006. *Estudios sobre el neoconstitucionalismo*. México: Porrúa.

Dworkin, Ronald. 1984. A reply by Ronald Dworkin. En *Ronald Dworkin and contemporary jurisprudence*, coord. Marshall Cohen, 247-300. Totowa: Rowman & Allanheld.

Fernández Ruiz, Graciela. 2011. *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: IIJ-UNAM.

Fioravanti, Maurizio. 2009. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 6ª ed., trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta.

García Figueroa, Alfonso. 2009. *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*. Madrid: Trotta.

Habermas, Jürgen. 2008. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 5ª ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta.

Hart, H.L.A. 1963. *Law, liberty, and morality*. Stanford: Stanford University Press.

Kramer, Matthew H. 2004. *Where law and morality meet*. Nueva York: Oxford University Press.

MacCormick, Neil. 1978. *Legal reasoning and legal theory*. Nueva York: Oxford University Press.

Nino, Carlos. 1989. *Ética y derechos humanos*. Barcelona: Ariel.

Perelman, Chaim. 1979. *La lógica jurídica y la nueva retórica,* trad. Luis Díez-Picazo. Madrid: Civitas.

Sentencia ST-JIN-7/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: 08 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de Michoacán. Disponible en http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 3 de octubre de 2011).

Simmonds, Nigel. 2007. *Law as a moral idea*. Nueva York: Oxford University Press.

Vara Martín, Julián. 2007. Libres, buenos y justos: como miembros de un mismo cuerpo. Lecciones de teoría del derecho y de derecho natural. Madrid: Tecnos.

Sección Documental

La Ley Electoral de Yucatán de 1918

The Electoral Law of Yucatan State, 1918

David Cienfuegos Salgado*

Periodos sumamente interesantes para la historia legislativa de las entidades federativas son los de los gobiernos previos e inmediatamente posteriores a la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en 1917. Y de entre ellos llaman la atención los que se identificaron con un perfil socialista, como ocurrió con el gobierno de Salvador Alvarado Rubio, gobernador del estado de Yucatán entre marzo de 1915 y febrero de 1918.

En el periodo de la gubernatura de Alvarado Rubio se dio una labor legislativa impresionante: más de 750 decretos dan cuenta del afán de construcción normativa que pocos parangones tiene en el derecho local mexicano, máxime si se advierte que una parte de este legado jurídico sigue vigente. Se ha llegado a señalar que los considerandos de algunas de las leyes emitidas "son verdaderos manuales del buen revolucionario, que proyectan la vocación de un verdadero agente de transformación, profundo conocedor de los vicios sociales que afligían a México y promotor ferviente de un auténtico Estado de derecho" (Cámara de Diputados 1985). En tal sentido, el contenido del Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán (DOGCEY), en esos poco menos de tres años, es una fuente de consulta relevante para los especialistas y altamente recomendada para los interesados en la historia de las ideas jurídicas en nuestro país.

---

* Secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). david.cienfuegos@te.gob.mx.

Como señala Valadés Ríos, con el revolucionario constitucionalista "Yucatán presenciaría uno de los ejemplos más notables de la imaginación en el poder. Alvarado, desde la península, diría a la República cómo era posible marchar por la senda del socialismo" (Valadés 1976).

El contenido de la legislación yucateca de la época plasma con nitidez la visión ideológica del gobernante de origen sinaloense, quien por cierto no ha merecido suficientes estudios sobre su labor. Es muy conocida su obra, condensada en las conocidas Cinco Hermanas,[1] sin embargo, en conjunto, la obra jurídica es más vasta. La normativa emitida llegó al punto de legislar la venta de bebidas alcohólicas, suprimir las corridas de toros, atacar la prostitución, entre otros temas que el propio Salvador Alvarado traería a colación en su memoria *Mi actuación revolucionaria en Yucatán:*

> … para que la redención de aquel pueblo fuera definitiva, hacer llegar el cauterio a lo más hondo de la llaga. Yo dejé a Yucatán sin alcohol, sin juego, sin corridas de toros, sin peleas de gallos, sin rifas, sin loterías, sin prostíbulos y sin vagos (Cortina 1998, 165).

Dentro de la legislación yucateca de la época es posible encontrar disposiciones interesantísimas, especialmente relacionadas con la pretensión de dotar de un espíritu social al derecho. En tal sentido, no sólo las Cinco Hermanas, sino otras leyes y proyectos valen la pena ser releídas.

Muchas de las ideas presentes en la legislación emitida durante su mandato se encuentran reunidas en su obra *La reconstrucción de México* (Alvarado 1919),[2] verdadero programa político para la nación que trataba de recuperar la tranquilidad social con la égida de un nuevo molde constitucional. Al respecto, sobre Alvarado, Frank Tannenbaum escribió en *Peace by Revolution: An interpretation of Mexico*, que fue aquél quien:

---

1 Las leyes de Hacienda, de Catastro, Agraria, de los Municipios y del Trabajo.

2 Hay edición facsimilar del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de 1985.

> quizás más que cualquier mexicano que tomó parte activa en la Revolución, intentó formular su programa, pero ningún intelectual mexicano admitiría que Alvarado era un intelectual, o que formuló el programa de la revolución (Cortina 1998, 164).

El tema de educación del pueblo y su participación en la vida política fue también un rubro que preocupó al gobernador, lo que se vio reflejado en muchas de sus propuestas y en el apoyo a organizaciones obreras, a las que se vinculó claramente. Respecto de éstas, se destaca la aparición de periódicos que se convirtieron en evidentes portavoces de tales movimientos. Un ejemplo de ello sería el periódico semanal de la Casa del Obrero Mundial en Yucatán, de título *Revolución. Órgano obrero socialista,* cuyo primer número se distribuyó el sábado 24 de julio de 1915. La primera edición de la publicación periódica listaba los 16 sindicatos que se reconocía había en el estado. El apoyo gubernamental se notaría en la donación, en Mérida, del inmueble para que la Casa del Obrero Mundial tuviera instalaciones propias, que se inauguraron el 14 de septiembre de 1915 (*Revolución* 1915, 1).

Abundantes aristas hay en esa labor creativa. Dada la especialización de esta publicación, me permitiré destacar, en esta ocasión, la expedición de la Ley Electoral del Estado de Yucatán, publicada en 1918 (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, 659-72).

La iniciativa de la ley, fechada el 18 de enero de 1918, fue acompañada de una breve consideración, suscrita por el gobernador y el secretario general de gobierno, Álvaro Torre Díaz:

> Tengo el honor de acompañar a ese H. Congreso, un Proyecto de Ley Electoral para este Estado de Yucatán.
>
> Garantizar la efectividad del sufragio y evitar que los ciudadanos sean engañados por personas sin escrúpulos que utilicen la política como un medio de explotación y que consideran la lucha electoral una oportunidad para enriquecerse aprovechando la ignorancia en

> que desgraciadamente han sido mantenidas por los Gobiernos anteriores a la Revolución las clases trabajadoras es el principal objeto del proyecto que tengo el honor de acompañar.
> Protesto a esa Honorabilidad, mis respetos y atenta y distinguida consideración. Constitución y Reformas (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, 672-73).

Tres días después, el 21 de enero de 1918, la Comisión de Legislación emitió un escueto dictamen aprobatorio de la iniciativa:

> H. Congreso:
> La Ley Electoral cuyo proyecto remitió el Ejecutivo del Estado, es una prueba más de la tendencia revolucionaria hacia el fin de garantizar la libertad de sufragio y encauzar al pueblo por el sendero de la democracia.
> El proyecto, indiscutiblemente, garantiza con toda amplitud el derecho a la libre emisión del voto, y por tanto esta Comisión dictaminando en acatamiento a los dispuesto por esa H. Cámara, propone la aprobación íntegra del expresado proyecto (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, 673).

El dictamen no abundaba en el contenido de la iniciativa, pero afirmaba que con su expedición se garantizaría "con toda amplitud el derecho a la libre emisión del voto". Por la comisión dictaminadora firmaban Felipe Carrillo Puerto, Héctor Victoria A. y Pedro Solís Cámara.

Dos días después, el XXV Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán aprobaría el decreto número 23, por el cual se expedía la Ley Electoral del Estado de Yucatán. Una vez comunicado al Ejecutivo estatal el decreto, éste lo sancionaría el 30 de enero; se publicaría el 31 de enero en el periódico oficial y el 1 de febrero de 1918 entraría en vigor, tal como se estableció en su único artículo transitorio.

La imagen del periódico oficial en el cual se publicó la ley no puede ser más llamativa: en letras mayúsculas grandes se destaca la frase “QUIENES PUEDEN VOTAR Y SER VOTADOS EN LAS ELECCIONES POPULARES”.

DIARIO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONALISTA DEL ESTADO DE YUCATAN.

Las Leyes, Decretos y demás disposiciones oficiales, obligan por el solo hecho de publicarse en este Diario

(Este órgano oficial aparece bajo la responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno, todos los días hábiles.)

Apartado Postal Número 129. Teléfono de la Compañía Yuc. N° 472.

AÑO XXI. | Mérida, Jueves 31 de Enero de 1918. | N° 6213.

Jefe del Departamento: C. JOSE CAMBOA ESPINOSA.

Renuncia del señor Secretario General de Gobierno.

Con fecha de ayer, 30 del actual, presentó renuncia de su elevado cargo, el señor Secretario General de Gobierno, doctor don Alvaro Torre Díaz, quien ya como Oficial Mayor, ya como Secretario General, ya como Encargado del Poder Ejecutivo, ha sido uno de los más entusiastas e inteligentes colaboradores del señor General don Salvador Alvarado, y ha prestado, por ende, valiosísimos servicios, no sólo a la causa de la Revolución, no sólo a la Administración Pública, sino al pueblo, a cuyo bienestar ha dedicado constantes desvelos.

El Gobernador del Estado, General don Salvador Alvarado, aceptó la renuncia del señor doctor Torre Díaz, y le hizo presente su gratitud por el celo, la actividad y rectitud de criterio con que supo invariablemente ejercitar sus altas funciones.

GOBIERNO DEL ESTADO.

QUIENES PUEDEN VOTAR Y SER VOTADOS EN LAS ELECCIONES POPULARES.

DECRETO NUM. 23.

GRAL. SALVADOR ALVARADO, Gobernador del Estado de Yucatán, a sus habitantes hace saber, que

"El XXV Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán a nombre del pueblo decreta la siguiente:

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATAN.

QUIENES PUEDEN VOTAR Y SER VOTADOS EN LAS ELECCIONES POPULARES.

CAPITULO PRIMERO.

Artículo 1o.—El ejercicio del sufragio que garantiza a los Mexicanos el artículo treinta y cinco de la Constitución

A continuación se presenta un breve resumen del contenido de dicha ley, la cual constaba de 84 artículos distribuidos en nueve capítulos:

Capítulo	Artículos
Primero.	1-9
Segundo. De los partidos políticos y candidatos independientes.	10-14
Tercero. De las funciones de los ayuntamientos.	15-23
Cuarto. De los empadronadores.	24-29
Quinto. De las casillas electorales y manera de recibir los votos.	30-52
Sexto. De las juntas computadoras de votos.	53-64
Séptimo. De las juntas preparatorias, instalación del Congreso del Estado i del escrutinio de Gobernador.	65-74
Octavo. Causas de nulidad de las elecciones.	75-78
Noveno. Disposiciones generales.	79-84

Fuente: Elaboración propia.

Del primer capítulo llama la atención que distingue entre los tipos de elecciones para otorgar un derecho político como es el de votar. Si se trata de elección de gobernador y diputados, sólo tenían sufragio activo y pasivo los ciudadanos yucatecos; sin embargo, en las elecciones "municipales y de alcalde", los extranjeros tenían voto activo. Este detalle muestra una nueva visión en la tradicional concepción de los derechos políticos reservados en exclusiva a los ciudadanos mexicanos.

Acorde con los cambios que había experimentado el modelo electoral desde 1912 (Ochoa 1971), en la ley yucateca de 1918 se reconocía que las elecciones serían populares y directas. Apenas el año anterior, el 11 de marzo de 1917, se había realizado la primera elección presidencial bajo el sistema de voto directo, resultando ganador Venustiano Carranza. Si en 1911 fueron 19,997 los votos emitidos bajo el sistema de voto indirecto, a favor de Madero, en 1917 fueron 797,305 para Carranza y para 1920, en la elección ganada por Obregón, los votos emitidos llegaron a 1,206,192.

El capítulo primero se ocupaba de los requisitos para ser diputado, gobernador, alcalde y miembro de un ayuntamiento. Respecto de estos dos

últimos llama la atención que sólo a ellos se les exigía "saber leer y escribir", así como "ser persona honorable en concepto de los vecinos del Municipio" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 6).

Asimismo, establecía condiciones de inelegibilidad, que resultan relevantes si se consideran a la luz de los problemas suscitados en los últimos lustros y resueltos por la justicia electoral mexicana. Por ejemplo, en el caso de los concejales y alcaldes se establecía que:

> un padre no puede ser Concejal en concurrencia con su hijo, un hermano con otro, un tío con su sobrino carnal, un suegro con su yerno, un patrón con su dependiente, un hacendado, comerciante, industrial o artesano, con su socio (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 7).

En el segundo capítulo, dedicado a los partidos políticos y a los candidatos independientes, se establecen los requisitos para el reconocimiento de un partido político. En primer lugar se deja claramente establecido que el objetivo que identifica a un partido político es la postulación de candidatos para cargos de elección popular en los ámbitos municipal, estatal o federal. La vocación ideológica de Salvador Alvarado se hace patente en el establecimiento de condiciones a los partidos, tales como el no tener denominación ni objeto religioso, no tener carácter racional y, por tanto, no formarse exclusivamente a favor de determinada raza, y que publique un órgano de su agrupación, cuando menos semanalmente.

Asimismo, a los partidos políticos que participaban en los procesos electorales, el artículo 11 de la ley les imponía la obligación de:

> adoptar noventa días antes de las elecciones, una plataforma o programa político, que deberán publicar forzosamente y presentarla al Ayuntamiento correspondiente por duplicado —y a— a publicar quince días, después de terminada la campaña política, o antes,

> si se suspendiesen sus trabajos, la relación de las cantidades pagadas al partido para la propaganda política, expresando los nombres de los contribuyentes, cuenta que deberá remitirse al Ayuntamiento respectivo suscrita por el tesorero del Partido (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 10).

Aunque no se indicaba la finalidad de tales acciones, llama la atención este tipo de exigencias que, en gran medida, resultan innovadoras para el diseño electoral en el ámbito local.

Respecto de la forma de identificación, la ley estableció el derecho de los partidos de:

> registrar ante el Ayuntamiento a cuya demarcación corresponda, un color determinado o combinación de colores, siempre que no constituyan el Pabellón Nacional, para la designación del partido… que no podrán ser usados por otro partido (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 12).

Sin embargo, junto con el reconocimiento del objeto principal de los partidos políticos, se puede advertir que en el artículo 13 la ley reconoció que el ejercicio del derecho al sufragio pasivo no estaba limitado a la postulación por parte de aquéllos. Dicho numeral estableció que todo ciudadano que reuniera los requisitos legales tenía derecho a postularse a sí mismo como candidato independiente para los cargos de concejal de cualquier ayuntamiento del estado o de diputado al Congreso del mismo. Limitaba la posibilidad de autopostulación sólo para el cargo de gobernador del estado.

El artículo 14 de la ley regulaba lo relativo a la fusión de partidos y a la presentación de candidaturas comunes.

El capítulo tercero se ocupó de las actividades que debían realizar los ayuntamientos en los procesos electorales: la definición de las circunscrip-

ciones electorales (secciones de entre 300 y 2000 habitantes); nombramiento de empadronadores para la formación de padrones; insaculación de ciudadanos para las juntas de sección electoral;[3] recepción de las boletas que debían entregar los partidos políticos;[4] entrega con recibo de las boletas a los ciudadanos inscritos en el padrón; impresión de boletas en blanco (para candidatos independientes y no registrados), entre otras.

El capítulo cuarto se ocupaba de establecer los requisitos para ser empadronador, las obligaciones que le correspondían y el procedimiento de formación de los padrones. El día de la elección los empadronadores deberían estar presentes para "resolver las dudas que ocurran respecto a los empadronados o para librar las boletas que las mismas juntas acuerden" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 29).

El capítulo quinto se ocupa de las casillas electorales y de la manera de recibir la votación, que incluía el procedimiento de escrutinio y de cómputo. La jornada electoral comenzaba a las nueve de la mañana y concluía a las tres de la tarde, siguiendo principios similares a los actuales respecto de la integración de la casilla cuando faltaren miembros, o cuando al dar las tres de la tarde hubiera aún personas formadas.

Se prohibía la presencia de "tropa en las calles adyacentes a aquella en que estuviere instalada la casilla [o de] personas que aconsejen a los votantes el sentido en que deban sufragar". Tales infracciones se castigaban "con reclusión de diez días o multa de doscientos pesos" (Ley Electo-

---

3 Las juntas que recibirían la votación se integraban por un presidente, dos escrutadores y dos secretarios, todos ellos vecinos de la misma sección, con derecho a votar, que supieran leer y escribir y que no ejercieran autoridad. La ley imponía la obligación de tales cargos a grado tal que la excusa para desempeñar el cargo, sin causa grave, llevaba aparejada una "multa de cincuenta pesos o treinta días de reclusión si rehusan pagarla" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 18).

4 El artículo 23 de la ley disponía que en caso de que un partido político no entregara dichas boletas, "se entenderá que renuncia al derecho de que los empadronadores repartan sus boletas, y por consiguiente, ya no se aceptarán en las mesas electorales las boletas permitidas… sin que esto impida a los ciudadanos votar libremente por el candidato de dicho partido, si así quisieren, utilizando al efecto las boletas municipales" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 23).

ral del Estado de Yucatán 1918, artículo 37). Al respecto, la ley establecía reglas precisas para el voto de los militares.

El capítulo sexto de la ley estaba dedicado a las juntas computadoras de votos. El cómputo distrital se realizaba "tres días después del día de la elección, a las diez de la mañana" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 53). La ley establecía los procedimientos y requisitos a cumplir en tal labor.

El capítulo séptimo se ocupaba de las juntas preparatorias, la instalación de la legislatura local y del escrutinio de la elección de gobernador. Este tipo de disposiciones corresponden más al ordenamiento orgánico del Poder Legislativo, sin embargo, se incluyeron en esta ley electoral, ya que una vez instalado el Congreso, éste se constituiría en Colegio Electoral para calificar la elección de gobernador.

El capítulo octavo se dedica al régimen de nulidad electoral. El artículo 75 legitima a "todo ciudadano yucateco" a reclamar la nulidad de la elección del diputado de su distrito, de los votos para dicha elección o de la de gobernador, así como la elección municipal y de alcalde de su municipio.

El artículo 76, al reconocer las causas de nulidad de las elecciones, señala como primer causal la "infracción de la Constitución", posteriormente la "infracción de esta Ley, que tenga señalada como pena la nulidad", por error o fraude en la computación de votos y por error sobre la persona elegida. Sin embargo, tal nulidad no afectaba toda la elección, "sino simplemente los votos viciados" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 75). Sólo en el caso de que la nulidad decretada afectara a la mayoría de los votos obtenidos o tuviera por causa la incapacidad del electo, la elección misma será declarada nula.

En otros numerales de la ley se recogen más supuestos de nulidad: el artículo 41 dispone que los ciudadanos sólo pueden votar en la casilla donde estuvieren empadronados, "la infracción de esta disposición anulará el voto emitido indebidamente y será castigada con quince días de reclusión o multa de doscientos a quinientos pesos" (Ley Electoral del Estado de Yu-

catán 1918, artículo 76). En el artículo 48 se reconocía que la instalación de la casilla electoral en lugar diverso del señalado por la autoridad o de distinta manera de la establecida por la ley, sería ilegítima y se tendría por nulo el voto que en ella se emitiera.

De igual manera, se consideraba que los partidos políticos, por medio de sus representantes, podrían presentar en la jornada electoral reclamaciones fundadas en alguna de las siguientes causas: suplantación de votos; error en el cómputo de votos; presencia de gente armada en la casilla o en las calles adyacentes que pudieran ejercer presión sobre los votantes o sobre los componentes de la mesa; incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos, y admisión indebida a votar de personas que no son vecinas de la sección o que tomaran el nombre de las personas inscritas en el padrón.

Si se declaraba nula una elección, la ley imponía la obligación de comunicar tal situación al Ejecutivo para que convocara a nuevas elecciones. Para el caso de la nulidad por inelegibilidad del candidato a diputado:

> se hará nueva elección, llamándose mientras tanto al suplente, a no ser que la elección de éste sea igualmente nula, pues en este caso, se convocará a elecciones de ambos en el Distrito que corresponda. Lo mismo se hará en las elecciones Municipales y de Alcaldes.

El capítulo noveno se ocupaba de las disposiciones generales. Aquí destacan los mecanismos de solución de conflictos relacionados con los resultados de la elección. El artículo 79 reconoce el sistema de mayoría de votos, pero establece que ante un empate “decidirá la suerte, verificándose la insaculación entre los que hubieren obtenido igual mayoría de votos”, con el siguiente procedimiento:

> se colocarán en una ánfora los nombres de los que hubieren obtenido igual mayoría de votos, y el Secretario del Congreso o del Ayuntamiento respectivo, si se tratare de elecciones Municipales, extraerá sucesivamente las boletas, y la última que quedare en el ánfora corresponderá al candidato definitivamente electo.

Los artículos 81, 82 y 83 reconocen un régimen excepcional para aquellos casos de trastorno público o alguna otra causa, en los cuales no pudieran verificarse las elecciones en los días fijados en la ley o se hubieren verificado en más de las dos terceras partes de los distritos electorales. De acuerdo con dichos numerales, sería el Ejecutivo el encargado de expedir nueva convocatoria "abreviando los términos de los actos preparatorios de la elección, señalando los días en que esta deba verificarse y aquellos en que deban tomar posesión los electos" (Ley Electoral del Estado de Yucatán 1918, artículo 81).

El último artículo de la ley preveía una suerte de prórroga del mandato para diputados y munícipes, pero exceptuaba al gobernador del estado:

> Si por un desorden público, suspensión o grave alteración del orden Constitucional, se impidieren, interrumpieren o quedaren sin resultado las elecciones y terminare así el período de los Poderes del Estado antes de que haya quienes los sustituyan conforme a la Constitución del mismo, ninguna Autoridad de origen popular hará abandono de su encargo sino que ejercerá extraordinariamente en virtud de esta Ley sus respectivas funciones, hasta que se verifiquen la renovación constitucionalmente.

Ley Electoral del Estado de Yucatán

GRAL. SALVADOR ALVARADO, Gobernador del Estado de Yucatán, a sus habitantes hace saber, que

"El XXV Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán a nombre del pueblo decreta la siguiente:

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

QUIENES PUEDEN VOTAR Y SER VOTADOS EN LAS ELECCIONES POPULARES

CAPITULO PRIMERO

Artículo 1º. El ejercicio del sufragio que garantiza a los Mexicanos el artículo treinta y cinco de la Constitución Federal, promulgada el cinco de Febrero de mil novecientos diez y siete, se ejercerá en el Estado con arreglo a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 2º. Sólo pueden votar y ser votados los ciudadanos mexicanos que además sean Ciudadanos yucatecos, conforme al artículo seis de la Constitución Local, con excepción de las elecciones Municipales y de Alcalde en las cuales pueden votar todos los vecinos, sean Nacionales o extranjeros.

Artículo 3º. Las elecciones en el Estado serán siempre populares y directas.

Artículo 4º. Para ser Diputado se requiere.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veinte y cinco años cumplidos el día de la elección;

III. No ser ministro de ningún culto.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, Guardia Nacional, ni tener mando en la policía o gendarmería, en el distrito en que se haga la elección, cuando menos sesenta días antes de ella;

V. No ser Gobernador del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, ni Tesorero General del Estado, a menos que se separen de sus funciones noventa días antes de la elección;

VI. Haber residido en el Estado los dos años inmediatamente anteriores a la elección. La vecindad no se pierde por desempeñar comisiones oficiales procedentes del Gobierno del Estado, o de las instituciones dependientes de éste. Tampoco se pierde por desempeñar los cargos de Diputado al Congreso de la Unión o de Senador.

Artículo 5º. Para ser Gobernador Constitucional, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el pleno goce de sus derechos.

II. Ser nativo del Estado y con vecindad no menos de un año inmediatamente anterior al día de la elección. La vecindad no se pierde por desempeñar comisiones oficiales procedentes del Gobierno del Estado o de las Instituciones dependientes de éste. Tampoco se pierde por desempeñar los cargos de Diputado al Congreso de la Unión o de Senador;

III. En caso de no ser nativo del Estado, tener vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

IV. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección;

V. No ser ministro de ningún culto;

VI. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército o Guardia Nacional, noventa días antes de la elección;

VII. No ser Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor o Tesorero General, a menos que separe de su puesto noventa días antes de la elección;

Artículo 6. Para ser miembro de un Ayuntamiento, se requiere:

I. Haber residido en el Municipio como vecino del mismo, seis meses inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. Ser ciudadano mexicano;

III. Tener veinte y un años de edad el día de la elección;

IV. Estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos.

V. Saber leer y escribir;

VI. Ser persona honorable en concepto de los vecinos del Municipio. Las mismas condiciones se exigen para ser Alcalde, con la diferencia de que no podrá serlo quien no tenga veinte y cinco años cumplidos el día de la elección

Artículo 7. No podrán ser Concejales o Alcaldes:

I. Los funcionarios o empleados públicos de la Federación, del Estado o del Municipio.

II. Los que tengan interés directo o indirecto en los servicios, contratos o suministros en que esté interesado el Municipio;

III. Los que tengan algún litigio pendiente con el Municipio o estén empleados en algún establecimiento que se halle bajo la administración o dependencia del mismo;

IV. Los ministros de cualquier culto religioso.

Un padre no puede ser Concejal en concurrencia con su hijo, un hermano con otro, un tío con su sobrino carnal, un suegro con su yerno, un patrón con su dependiente, un hacendado, comerciante, industrial o artesano, con su socio.

Artículo 8. No pueden votar en las elecciones:

I. Los que no sean ciudadanos yucatecos o tengan suspenso sus derechos políticos, y, en las elecciones Municipales o de Alcaldes, los extranjeros cuando no sean vecinos;

II. Los que tengan menos de veinte y un años de edad, siendo solteros o menos de diez y ocho, siendo casados;

III. Los que no sean vecinos de las secciones o distritos a que pertenezca la Junta Electoral respectiva, al tiempo de verificarse las elecciones.

Artículo 9. Tampoco pueden votar en las elecciones populares, los comprendidos en el artículo treinta y ocho de la Constitución Federal, promulgada el cinco de Febrero de mil novecientos diez y siete.

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES.

Artículo 10. Constituye un partido político, toda agrupación electoral que tenga por objeto postular candidatos para elecciones Municipales, de Diputados, de Gobernador del Estado o de funcionarios federales, y que reúna los siguientes requisitos:

I. No tener denominación ni objeto religioso en ningún sentido.

II. No tener carácter racial, y por tanto, no formarse exclusivamente a favor de determinada raza;

III. Que el acta de su instalación esté suscrita por doscientas personas, por lo menos, que puedan elegir;

IV. A dar a conocer al Ayuntamiento compuesta por lo menos de diez personas;

V. Que publique un órgano de su agrupación, cuando menos semanalmente;

VI. Que se registre y cumpla las demás obligaciones que le impone el artículo siguiente.

Artículo 11. Los partidos políticos están obligados:

I. A presentar al Ayuntamiento de la localidad en que se hubieren instalado, un duplicado de su acta de instalación y dos ejemplares de cada periódico que publiquen:

II. A participar al Ayuntamiento referido, cualquier cambio de su junta directiva:

III. A adoptar noventa días antes de las elecciones, una plataforma o programa político, que deberán publicar forzosamente y presentarla al Ayuntamiento correspondiente por duplicado:

IV. A dar a conocer al Ayuntamiento que corresponda los candidatos que acuerden, sesenta días, cuando menos, antes de las elecciones y a comunicarle cualquier cambio posterior;

V. A publicar quince días, después de terminada la campaña política, o antes, si se suspendiesen sus trabajos, la relación de las cantidades pagadas al partido para la propaganda política, expresando los nombres de los contribuyentes, cuenta que deberá remitirse al Ayuntamiento respectivo suscrita por el tesorero del Partido;

VI. A llenar las funciones electorales que le señala esta Ley.-

Artículo 12. Los partidos políticos tienen derecho:

I. A designar un Representante electoral en cada distrito, cuyo nombramiento deberá ser registrado ante la Autoridad municipal de la cabecera del distrito electoral en que deba ejercer la representación. Este representante podrá asistir, si lo desea, al escrutinio que deberá realizar la Junta Computadora de Votos, pudiendo hacer ante ella las observaciones que creyere convenientes y formular las protestas por escrito que sean conducentes, las cuales se harán constar en el acta. El registro deberá hacerse cuando menos, quince días antes de las elecciones;

II. A recibir copia de todas las disposiciones que se dicten en materia electoral;

III. A designar un representante para que asista a cada casilla electoral, y que podrá hacer observaciones en los términos del artículo cuarenta y tres.

IV. A registrar ante el Ayuntamiento a cuya demarcación corresponda, un color determinado o combinación de colores, siempre que no constituyan el Pabellón Nacional, para la designación del partido conforme a los artículos catorce y diez y nueve, fracción I, que no podrán ser usados por otro partido;

V. A suministrar boletas a los electores conforme a los artículos diez y nueve y veinte y dos.

VI. A formular protestas cuando fueren burlados o violados en alguna manera los derechos que le conceden las Leyes Electorales, siempre que hubieren hecho a la casilla electoral las observaciones pertinentes por medio de sus representantes y no hubiesen sido atendidos;

VII. A pedir la nulidad de las elecciones en los casos previstos por esta Ley.

Artículo 13. Todo ciudadano que reúna los requisitos legales, tiene derecho a postularse a sí mismo como candidato independiente, para los cargos de Concejal de cualquier Ayuntamiento del Estado o de Diputado al Congreso del mismo, pero no podrá postularse para Gobernador del Estado. Los candidatos independientes no tienen los derechos que establece el artículo anterior ni tampoco las obligaciones del artículo once.

Artículo 14. Si dos o más partidos políticos se fusionaren, se considerarán para los efectos de esta Ley, como un solo partido y, por tanto, deberán registrar para todos un solo color o combinación de colores. Si sin fusionarse acordaren sostener los mismos candidatos para todos los puestos de cuya elección se trate, deberán acudir al Ayuntamiento que corresponda manifestándolo así y exponiendo qué color o combinación de colores de los registrados individualmente por ellos es el que designan colectivamente para identificar sus boletas. Si dos o más partidos acordaren sostener alguna candidatura común, pero no todas, deberán acudir al Ayuntamiento que corresponda, manifestándolo así y expresando

el color acordado para la candidatura común y los designados para las candidaturas independientes.

CAPITULO TERCERO

DE LAS FUNCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 15. Los Ayuntamientos, treinta días antes del en que deban verificarse las elecciones, dividirán los términos de su comprensión en secciones que no bajen de trescientos habitantes, ni excedan de dos mil, según lo más o menos dispersa que esté su población.

Artículo 16. El mismo día fijado en el artículo anterior, nombrará un empadronador en cada sección, para que empadrone a todos los vecinos de ella que conforme a la Constitución tengan derecho a votar. Los padrones que se formen deberán estar concluidos precisamente quince días antes de la elección.

Artículo 17. Tres días antes del en que deban verificarse las elecciones, los mismos Ayuntamientos insacularán por cada sección un presidente; dos escrutadores y dos secretarios que sean vecinos de la misma sección, tengan derecho a votar, sepan leer y escribir y no ejerzan autoridad, para que compongan la Junta que debe recibir la elección en el modo y forma que establece esta Ley.

Artículo 18. Los comisionados empadronadores e individuos que deban componer la Junta, a quienes se comunicará de oficio su nombramiento, no podrán excusarse de desempeñar este cargo, sin causa grave que se lo impida, a juicio de la corporación que los hubiese nombrado, so pena de incurrir en una multa de cincuenta pesos o treinta días de reclusión si rehusan pagarla. Esta causa grave será manifestada precisa y necesariamente dentro de las veinte y cuatro horas de recibido el nombramiento; en el concepto de que transcurrido este tiempo sin advertencia, se entenderá aceptado el encargo.

Artículo 19. Los partidos políticos y candidatos independientes conforme a la fracción quinta del artículo doce, dentro de los cinco días siguientes

a la fijación de los padrones, podrán entregar a los Ayuntamientos boletas que contengan los requisitos siguientes:

I. Ser de un solo color;

II. Estar numerados progresivamente del uno en adelante para cada sección electoral;

III. Llevar impresos: el número del distrito electoral; nombre de la municipalidad, número de la Sección; designar el lugar en que deba instalarse la casilla correspondiente;

IV. Cada boleta cubrirá la elección de una sola clase de funcionarios, debiendo pues, entregarse tantas clases de boletas, cuantas clases de elecciones se hagan ese día;

V. Cada boleta deberá llevar impreso el nombre del candidato o candidatos que se han de elegir;

VI. Deberán entregar tantas boletas por sección cuantos sean los ciudadanos empadronados en ella, y además un veinte y cinco por ciento de exceso.

Artículo 20. A más tardar, cinco días antes de las elecciones, deberán estar en poder de los empadronadores las boletas correspondientes a la sección que se les hubiese designado, a efecto de que las repartan entre las personas inscritas en el padrón de dicha sección, debiendo quedar hecho el reparto antes de la víspera del día de la elección, bajo pena de quince días de arresto o multa de doscientos pesos que se impondrá a los que no cumplieren. Los empadronadores deberán dar recibo de las boletas a la Autoridad municipal y entregar las que sobren a la mesa que corresponda.

Artículo 21. Cada repartidor de boletas llevará una libreta en que se anote el día y la hora de la entrega respectiva y el nombre de la persona que le recibiere, quien la firmará si supiere hacerlo.

Artículo 22. Además de las boletas que entregaren los partidos al Ayuntamiento; éste mandará imprimir boletas en blanco que se repartirán juntamente con las de los partidos políticos, que servirán a los ciudadanos para designar libremente a quienes le parezca. Estas boletas contendrán todos los requisitos del artículo diez y nueve con excepción de los exigidos en las fracciones primera y quinta.

Artículo 23. En caso de que cualquier partido político no cumpla con lo dispuesto por el artículo diez y nueve, se entenderá que renuncia al derecho de que los empadronadores repartan sus boletas, y por consiguiente, ya no se aceptarán en las mesas electorales las boletas permitidas por el artículo diez y nueve en lo que a dicho partido se refiere; sin que esto impida a los ciudadanos votar libremente por el candidato de dicho partido, si así quisieren, utilizando al efecto las boletas municipales.

CAPITULO CUARTO

DE LOS EMPADRONADORES.

Artículo 24. Para ser empadronador, se necesita:

I. Ser ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos políticos;

II. saber leer y escribir;

III. ser vecino de la sección para la que fuere nombrado, y

IV. No tener ningún empleo o cargo público.

Artículo 25. Las personas que fueren nombradas empadronadores, tendrán obligación de desempeñar ese cargo y sólo podrán excusarse de él por causa grave que calificará la misma Autoridad que hiciere el nombramiento. El empadronador, que, sin justa causa, no desempeñare su cargo o fuere negligente en el cumplimiento de éste, será castigado con quince días de arresto o multa de doscientos pesos.

Artículo 26. Los padrones se harán del modo siguiente: Su encabezamiento, será:

"Distrito Electoral Núm. (tal). Municipalidad (de tal parte). Padrón de la sección número (tal) cuya junta se instalará en (tal lugar) para las elecciones de (tales y cuales funcionarios) que se verificará (tal día, mes y año)." -Al margen se pondrá el número del empadronador (este número se pondrá en la boleta o boletas) después se asentará el nombre y apellido de la persona, si sabe o no leer y escribir y su domicilio."

Artículo 27. Al pié de los padrones, el empadronador fechará y firmará y sacará copia de éllos, igualmente fechada y firmada, para fijar en el lugar destinado para la instalación de la casilla municipal del lugar que corresponda a la sección, para que el público se imponga de su tenor. El padrón deberá fijarse diez días antes del señalado para la elección.

Artículo 28. Todo ciudadano vecino de un distrito electoral y todo representante de un partido político o de algún candidato independiente por dicho distrito electoral, podrá reclamar ante la Autoridad Municipal respectiva, contra la inexactitud del padrón, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su fijación, la cual Autoridad oyendo a los interesados resolverá inmediatamente de plano, bajo su responsabilidad, si es o no de hacerse la correspondiente rectificación. Las reclamaciones sólo tendrán por objeto:

I. La rectificación de errores en el nombre o apellido de los ciudadanos inscritos en el padrón;

II. la exclusión del padrón electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las Leyes, y

III. la inclusión de ciudadanos que se han omitido en el padrón y que, conforme a la Ley deban figurar en él.

Artículo 29. Los empadronadores, el día que deba verificarse la elección, concurrirán a las ocho de la mañana al lugar en que se instale la mesa, llevando el padrón fechado y firmado, el cual presentarán a la junta, debiendo permanecer presentes todo el tiempo que dure la elección, sin voto en las

resoluciones de la mesa, para sólo resolver las dudas que ocurran respecto a los empadronados o para librar las boletas que las mismas juntas acuerden. El empadronador que no concurra, será castigado con quince días de arresto o multa de doscientos pesos.

CAPITULO QUINTO

DE LAS CASILLAS ELECTORALES Y MANERA DE RECIBIR LOS VOTOS

Artículo 30. Si a la hora señalada en esta Ley para recibir la elección no estuvieren presentes todos los que deban integrarla, el que, o los que concurran nombrarán inmediatamente otros vecinos de la misma sección para que sustituyan a los ausentes a fin de que no deje de verificarse la elección. En este caso el Presidente, dará cuenta a la Corporación respectiva, para que haga efectiva la pena a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 31. Las personas designadas para formar la mesa no podrán rehusar el cargo, bajo las penas señaladas para los empadronadores e instaladores.

Artículo 32. La casilla electoral permanecerá abierta desde las NUEVE de la mañana hasta las TRES de la tarde.

Artículo 33. Si al dar las tres de la tarde no hubiesen podido votar algunos de los ciudadanos presentes que hubieren concurrido para este efecto, no se cerrará la casilla electoral sino hasta después de haber depositado todos ellos su voto.

Artículo 34. Durante el tiempo que estuviere abierta la casilla electoral, no podrán permanecer en ella más que las personas que formen la mesa, el empadronador que deberá estar presente durante todo el tiempo de la elección para resolver las dudas que ocurrieren sobre identificación de las personas inscritas en los padrones electorales o sus nombres y apellidos o sobre los errores que resultaren en dichos padrones y que no hubieren sido

resueltos antes, y un representante por cada partido político. El Presidente de cada casilla electoral cuidará del cumplimiento de esta disposición, la infracción de la cual, será castigada con quince días de arresto o multa de doscientos pesos.

Artículo 35. Instalada la casilla electoral y antes de comenzar a recibir los votos, el empadronador entregará por triplicado a la mesa el padrón electoral de la sección y el número de boletas en blanco que corresponda a cada partido político o candidato independiente, para las reposiciones u omisiones que hubiere que hacer, expresando las series, número y colores de dichas boletas. Al calce del acta de instalación se hará constar el inventario de entrega.

Artículo 36. Cada votante doblará sus boletas y las entregará sucesivamente al Presidente de la mesa, el que las pasará también de una manera sucesiva a uno de los Secretarios para que éste deposite cada una de ellas en el ánfora que corresponda. Todas las boletas deberán in firmadas por el votante y serán entregadas por él, personalmente. Si el elector no supiere firmar y presentare la boleta de algún partido político, en presencia de la mesa dirá en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor vota, para que el representante del partido político a que corresponda, firme a ruego del votante. Cada votante, al entregar las boletas, dirá en alta voz su nombre y uno de los Secretarios lo anotará en uno de los ejemplares del padrón electoral con la palabra “VOTO”. Las boletas se depositarán en ánforas distintas, según la elección de que se trate. Si el votante utilizare la boleta Municipal que establece el artículo veinte y dos, deberá escribir en ella con tinta el nombre del candidato o candidatos por quienes votare y firmará la boleta, y, si no supiere de otro vecino de la sección que sepa escribir, el cual llenará la boleta de acuerdo con las instrucciones del votante en presencia de la mesa.

Artículo 37. Durante el tiempo de la elección, no podrá haber tropa en las calles adyacentes a aquella en que estuviere instalada la casilla. Tampoco

habrá dentro de la misma zona, personas que aconsejen a los votantes el sentido en que deban sufragar. La infracción de esta disposición se castigará con reclusión de diez días o multa de doscientos pesos.

Artículo 38. Los individuos de la clase tropa votarán en la sección en que estén empadronados, según el cuartel en que estén alojados o campamentos en que se encuentren. Los Generales, Jefes y Oficiales, votarán en la sección a que pertenezcan las casas particulares que habiten o los cuarteles en que estén alojados o los campamentos en que se hallen.

Artículo 39. Los individuos de la clase de tropa, no se presentarán en la casilla electoral, formados ni armados, y entrarán uno por uno a depositar su voto, sin permitirse que los Jefes y Oficiales en Clases que las acompañe les hará indicaciones o estén presentes a dicho acto, bajo las penas establecidas en el Código Penal del Estado.

Artículo 40. Ninguna persona de la mesa o de las que esten presentes durante la elección, podrá hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que deban votar, ni entrar en consideraciones de ningún género sobre las consecuencias del acto, ni pretender cambiarles de boleta. La infracción de este artículo será castigada con la pena de quince días de arresto o multa de doscientos a quinientos pesos.

Artículo 41. Cada ciudadano sólo podrá votar en una casilla será aquella en que estuviere empadronado. La infracción de esta disposición anulará el voto emitido indebidamente y será castigada con quince días de reclusión o multa de doscientos a quinientos pesos.

Artículo 42. Si durante el tiempo de la elección se presentare alguna persona reclamando que no se le dieron boletas o que no se le incluyó en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener tacha que lo inhabilite para votar, la mesa le expedirá las boletas respectivas, siempre que esté inscrito en el padrón o caso de no estarlo, compruebe con dos testigos honorables de la misma sección, que es vecino de ella. También

se expedirán boletas a la persona que estando inscrita en el padrón, manifieste bajo protesta haber extraviado o inutilizado las que le dieron.

Artículo 43. Los representantes de los partidos políticos o cualquier ciudadano empadronado en la sección, podrá presentar durante la elección las reclamaciones que considere convenientes, siempre que se funde en cualquiera de las causas siguientes:

I. Suplantación de votos;

II. error en el cómputo de votos;

III. presencia de gente armada en la casilla o en las calles adyacentes que puedan ejercer presión sobre los votantes o sobre los componentes de la mesa:

IV. incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos, y

V. admisión indebida a votar de personas que no son vecinas de la sección o que tomen el nombre de las personas inscritas en el padrón.

Las reclamaciones se presentarán por escrito citando el hecho concreto que las motive, y no se admitirá discusión sobre ellas.

Artículo 44. Cerrada la casilla electoral, se procederá inmediatamente a hacer el cómputo de los votos emitidos y depositados en las ánforas, a cuyo efecto se comenzará por la que designe el Presidente. Uno de los Escrutadores sacará el ánfora respectiva, una por una, las boletas que en ella se encuentren y leerá en voz alta el nombre de la persona a cuyo favor se hubiere emitido el voto, lo que comprobará el otro Escrutador, formándose por los Secretarios al mismo tiempo, la lista de escrutinio. Concluido éste, se levantará el acta correspondiente en la que se hará constar el número de votos que obtuvo cada candidato y se mencionarán sucintamente todos los incidentes que hubieren ocurrido durante la elección, el número de votos emitidos y de boletas en blanco sobrantes,

indicando la numeración de éstas. El acta de que se acaba de hablar, será firmada por todos los miembros de la mesa, y las personas que estuvieren presentes durante toda la elección y se levantará por duplicado debiendo remitirse un ejemplar a la Autoridad Municipal del lugar y dejar el otro para el expediente electoral. El expediente electoral del acta mencionada se pondrá bajo cubierta cerrada sobre la que firmarán las personas que suscriban dicha acta. Tomándose todas las precauciones que se estimen conveniente para evitar que dicha cubierta pueda ser abierta sin que se note la apertura. Terminada la operación de que se acaba de hacer mérito, se procederá en seguida con otra de las ánforas que designe el Presidente y, así sucesivamente. Los expedientes de que se ha hecho mención quedarán en poder del Presidente de la mesa, para que los entregue a la Junta computadora de que luego se hablará. La violación de la cubierta que contenga un expediente electoral o la ocultación o destrucción de éste, será castigada con la pena de seis meses a dos años de reclusión.

Artículo 45. Cada uno de los expedientes electorales a que se refiere el artículo anterior, se compondrá:

I. De un ejemplar del nombramiento del instalador, un ejemplar del acta de instalación de la casilla y un ejemplar del padrón electoral de la sección;

II. de las boletas entregadas por los electores en la elección de que se trate y de las boleas que quedaron en blanco;

III. de las listas de escrutinio relativas a la elección a que dichas boletas se refieren;

IV. de las protestas que se hayan presentado, y

V. del acta que menciona el mismo artículo anterior y que corresponda a la elección de que se trate.

Artículo 46. Los Secretarios, una vez concluida la elección y levantadas las actas correspondientes, fijarán en lugar visible inmediato a la casilla, las listas autorizadas cada una de ellas con su firma, de los funcionarios electos, especificando el número de votos que cada uno recibió.

Artículo 47. Los mismos Secretarios darán a los representantes de los partidos políticos, las copias certificadas que soliciten, tanto de las actas a que se refiere el artículo cuarenta y dos como de las listas que menciona el artículo anterior.

Artículo 48. Toda casilla electoral que se instale en lugar diverso del señalado por la Autoridad Municipal o de distinta manera de la establecida por esta Ley, será ilegítima y se tendrá por nulo cuando en ella se actuare.

Artículo 49. Cuando el nombre que se halle en la boleta no esté de conformidad con el que conste en el número del padrón, el voto no será admitido hasta que se haga la correspondiente aclaración.

Artículo 50. El resultado del escrutinio se asentará del modo siguiente: Municipalidad de (tal parte). Distrito electoral número (tal). Escrutinio de la elección de (……..) verificada hoy. El ciudadano N…….”

Se tira una línea y se van poniendo tantas rayas cuantos votos hubiesen ….. tenido, y así se procederá con cada uno de los candidatos; todo con la mayor limpieza para que los individuos de la mesa y los demás concurrentes se cercioren de legalidad con que se obra, pudiendo reclamarse cualquier fraude en la computación de votos y pedir su rectificación. Concluido el escrutinio, se fechará y firmará por todos los individuos de la mesa.

Artículo 51. Se harán separadamente tantos escrutinios cuantas clases de funcionarios se hubiesen electo, guardándose en todos los referidos escrutinios las formalidades que prescribe el artículo anterior.

Artículo 52. Las actas de escrutinios a que deben ir adjuntas las protestas que por escrito se hubiesen hecho y las boletas de la elección, se cerrarán en pliegos separados, poniendo a los sobres que las contengan la siguiente leyenda: “Municipalidad de (tal parte). Distrito electoral número (tal). Elección de (lo que sea). Para la Junta computadora de votos de …… .

CAPITULO SEXTO

DE LAS JUNTAS COMPUTADORAS DE VOTOS

Artículo 53. Tres días después del día de la elección, a las diez de la mañana, los Presidentes de las casillas electorales se reunirán en el lugar que la Autoridad Municipal de la cabecera del distrito electoral haya señalado con anterioridad y se constituirán en junta computadora del mismo distrito electoral, nombrándose al efecto un Presidente, un Vice-Presidente, dos Secretarios y dos Escrutadores. Constituida la mesa de la Junta computadora, los Presidentes de las casillas electorales harán entrega de los expedientes electorales que tengan en su poder, levantándose un inventario general de cada expediente.

Artículo 54. Antes de hacer el cómputo de los votos emitidos en un expediente electoral, la mesa hará constar:

I. Que el expediente está cerrado y sin huellas de haber sido abierto;

II. que contiene todos los documentos exigidos por el artículo cuarenta y cinco;

III. que el número de boletas escritas corresponde o no a la expresada acta;

IV. que el número de boletas en blanco y los números de éstas son o no iguales al que expresa la misma acta.

Artículo 55. Si se tratare de elecciones Municipales, se procederá en la forma siguiente;

I. Se procederá a abrir uno a uno los pliegos de la elección de cada sección;

II. abierto el primer pliego, se hará el escrutinio y cómputo de votos, leyendo el Escrutador el cómputo de la casilla y formando el otro escrutador el registro en la forma que dispone el artículo cincuenta;

III. se abrirán sucesivamente los demás pliegos por el orden numérico de

las secciones y con cada uno de ellos se procederá en la forma prescrita en la fracción anterior;

IV. concluido el escrutinio de todos los pliegos se sumará el resultado de todas las secciones y se fechará y firmará por los computadores de la mesa y después se leerá a la Junta, y, el Presidente declarará electos a los que hubiese obtenido la mayoría, haciéndoles saber sus nombramientos por medio de Oficio en los términos siguientes: "Municipalidad de (tal parte). Junta Computadora de Votos. En escrutinio practicado hoy día de la fecha para la elección del Ayuntamiento que debe fungir en el período próximo de (tal fecha) a (cual fecha) ha resultado Usted electo por (tantos) votos para (aquí el cargo).

Lo que le comunica a usted esta Junta para que el día señalado por la Ley, se presente a tomar posesión de su encargo".

Artículo 56. Cuando en una elección se hubiesen formulado protestas, ya fuere por faltas cometidas en ella, ya respecto de las cualidades de la persona electa, no se tomarán en consideración, siempre que el votado reuna la mayoría, aún separándose los sufragios de la elección protestada; pero si no la reuniere, se declarará, sin embargo, electo por el Municipio y se expedirá su nombramiento, pasando los recaudos de la elección con copia del acta que levante la Junta general al Ayuntamiento, para que éste al discutir sus credenciales resuelva inapelablemente.

Artículo 57. Concluidos los escrutinios de las elecciones municipales, se levantará una acta de cuanto hubiese ocurrido en la Junta, la cual acta se leerá y firmará por los individuos de la mesa, sacándose dos copias, una que se remitirá al Presidente del Ayuntamiento que corresponda y otra que conservará el Presidente de la Junta.

Artículo 58. El día veinte de Diciembre de cada año, los ciudadanos que hubiesen recibido sus credenciales se presentarán a tomar posesión de

su encargo, para cuyo efecto se constituirán en Junta, nombrando un Presidente, un Secretario y un Escrutador para el efecto de examinar sus credenciales en la forma que establecen los artículos cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco en lo que fuere aplicable.

Verificadas las credenciales y comprobada la legalidad de los nombramientos, el primero de Enero siguiente se procederá a la instalación del Ayuntamiento y a prestar la protesta de Ley.

Artículo 59. Si se tratare de elecciones para Diputados al Congreso del Estado, la mesa de la Junta Computadora hará el cómputo de los votos emitidos en los expedientes electorales relativos a la elección de Diputados, cómputo que se llevará a cabo en la forma siguiente: Uno de los escrutadores leerá una por una las boletas de cada expediente, diciendo en alta voz el nombre del votante, el de la persona por quien sufragó y si esta fue designada para Diputado propietario o suplente, nombres que repetirá también en voz alta el otro escrutador, después de ver la boleta respectiva. Uno de los Secretarios anotará en el padrón electoral de la sección el nombre del votante, y el otro irá formando la lista de votos obtenidos por cada candidato. Los expedientes electorales se irán examinando según el orden numérico de las secciones a que pertenezcan. Terminado el escrutinio de cada expediente, el Presidente declarará si está o nó conforme con el resultado que expresa el acta de la respectiva casilla electoral y cual es el número de votos que en dicha casilla obtuvo cada candidato a Diputado propietario o suplente. Después de hecho el examen de todos los expedientes de las casillas electorales, los Secretarios harán el cómputo general el que será revisado por los escrutadores, declarándose después por el Presidente en alta voz el número de votos que obtuvo cada candidato y que la elección recayó en el ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de ellos, al que se le otorgará la respectiva credencial firmada por el Presidente y Secretarios, en los siguientes términos:

"Los infrascritos Presidente y Secretario de la Junta Computadora correspondiente al…….. Distrito Electoral……..: Certificamos que el Ciudadano……. Ha sido electo Diputado propietario o suplente al Congreso del Estado, por el expresado Distrito Electoral." Fecha y firmas. Acto continuo se levantará el acta correspondiente en la que se harán constar los incidentes que hubieren habido. Todo el expediente electoral de que se viene hablando, se pondrá en paquete cerrado y sellado, entregándose por el Presidente de la Junta, personalmente, al Secretario del Congreso del Estado contra el correspondiente recibo. En el sobre se expresará que el expediente contenido en el paquete, se refiere a la elección de Diputados y cual es el Distrito Electoral que hace la remisión.

Artículo 60. Terminado el cómputo de elecciones de Diputados, la misma Junta Computadora procederá al cómputo de los votos emitidos en la elección de Gobernador, en el Distrito electoral, haciéndose el cómputo de la manera prevenida para la elección de Diputados y terminado el acto, el Presidente de la Junta declarará qué personas obtuvieron votos y el número de éstos, correspondiente a cada una de ellas, levantándose el acta respectiva la que juntamente con todo el expediente electoral, pondrá en paquete cerrado y sellado y se entregará por el Presidente de la Junta a la Secretaría del Congreso del Estado, contra el correspondiente recibo.

Artículo 61. La Junta computadora al revisar cada expediente electoral, mandará que se consignen a la Autoridad Judicial competente las reclamaciones que se hubiesen presentado ante las casillas y ante ella misma y que se refieran a la comisión de un delito, para que dicha Autoridad dicte la resolución que corresponda, la que causará ejecutoria. Dicha resolución se comunicará directamente al Congreso del Estado, si se tratare de elecciones de Gobernador o Diputados y, al Ayuntamiento respectivo, si se tratare de elecciones Municipales

Artículo 62. En caso de que al revisarse el expediente electoral relativo a la elección de Gobernador o Diputados, apareciere que dos o más

candidatos obtuvieron el mismo número de votos, corresponde al Congreso del Estado resolver quien es el candidato elegido en la forma del artículo setenta y nueve. Si se tratare de elecciones Municipales, dicha resolución corresponderá al Ayuntamiento.

Artículo 63. La Junta computadora de votos se abstendrá de calificar los vicios que encuentre en los expedientes electorales o en los votos emitidos, limitándose a hacerlo constar en el acta respectiva, para que se califiquen por quien corresponda.

Artículo 64. Los Secretarios de las Juntas computadoras expedirán las copias certificadas que solicitaren los Representantes de los partidos políticos, de los resultados del escrutinio.

CAPITULO SEPTIMO

DE LAS JUNTAS PREPARATORIAS, INSTALACION DEL CONGRESO DEL ESTADO I DEL ESCRUTINIO DE GOBERNADOR

Artículo 65. El día señalado en la convocatoria, a las nueve de la mañana, se reunirán en el local del Congreso del Estado, los ciudadanos que hubieren sido electos exhibiendo sus credenciales respectivas. Si a esa reunión no concurrieren los Diputados en número bastante para formar “QUÓRUM”, se constituirán los presentes en Junta previa eligiendo un Presidente y un Secretario y fijarán el tercer día siguiente para nueva Junta. La citación se publicará en el “Diario Oficial” del Gobierno del Estado.

Artículo 66. Cuando a dicha reunión o cualquiera otra posterior, ocurriesen más de la mitad del número total de Diputados, se constituirán en Junta preparatoria nombrándose entonces, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, un Vice-Presidente y dos Secretarios.

Artículo 67. En la primera Junta preparatoria, los Diputados presentarán sus credenciales y se nombrará a mayoría de votos una Comisión compuesta de tres miembros para que examinen la legalidad del nombramiento de todos los miembros del Congreso, y otra de tres para que examinen la

de los individuos que formen la primera Comisión. El primer individuo de cada sección será el Presidente y el último, el Secretario. Inmediatamente después de nombradas las comisiones escrutadores, uno de los Secretarios del Congreso dará lectura al inventario de los expedientes electorales que haya recibido la Secretaría, los que, acto continuo, pasarán a las mismas comisiones por riguroso turno, haciéndose constar la entrega en el libro de conocimientos bajo la firma del Presidente de cada Comisión.

Artículo 68. Dentro de los cinco días siguientes, se celebrará la segunda junta preparatoria en la que las comisiones escrutadoras presentarán sus dictámenes, consultando en proposiciones concretas la validez o nulidad de cada elección de propietario o suplente. En esa junta y en las demás que a juicio del Congreso fueren necesarias, se calificará a mayoría de votos, la legalidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán irrevocablemente las dudas que hubieren en esta materia.

Artículo 69. En la última Junta de las preparatorias que preceda a la instalación del nuevo Congreso, puestos en pié todos sus miembros, el Presidente dirá: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución del Estado de Yucatán y las Leyes que de ellas emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Nación y del Estado, y si así no lo hiciere, que la Nación y el Estado me lo demanden.” El Presidente la tomará luego preguntando a los demás miembros del Congreso, que permanecerán en pié: “Protestáis guardar y hacer guarda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado de Yucatán, las Leyes que de ellas emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado que el os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación y del Estado”. Los interrogados, deberán contestar: “Sí protesto”. El Presidente dirá entonces: “Si no lo hiciereis asi que la Nación y el Estado os lo demanden.”

Artículo 70. Igual protesta estarán obligados a prestar cada uno de los Diputados que se presenten después.

Artículo 71. Enseguida de la protesta de los Diputados, se procederá a nombrar un Presidente y dos Secretarios, con lo que se tendrá por constituido y formado el Congreso, y así lo expresará el Presidente diciendo en alta voz: "EL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN, SE DECLARA LEGÍTIMAMENTE CONSTITUIDO".

Artículo 72. Se nombrará el mismo día una comisión de cinco individuos que tendrá por objeto participar aquella declaración al Gobernador del Estado.

Artículo 73. En seguida, el Congreso, se constituirá en Colegio electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos una Comisión de cinco miembros que tendrá a su cargo el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección para Gobernador del Estado.

Artículo 74. La Comisión presentará dictamen dentro de los cinco días posteriores, en cuya fecha, a las nueve de la mañana, constituido el Congreso en Colegio Electoral verificará su sesión. Abierta esta se dará cuenta desde luego con el dictamen de que se ha hecho mérito, el cual se contraerá salvo el caso de empate, a consultar, en proposición concreta, que se declare electo para el cargo de Gobernador del Estado, en el período de (tal fecha) a (cual fecha) al Ciudadano que haya obtenido la mayoría absoluta de sufragios. El Congreso del Estado, previa la discusión y examen del expediente electoral hará la declaración y expedirá el correspondiente Decreto, ateniéndose en caso de empate a lo dispuesto en el artículo setenta y nueve.

CAPITULO OCTAVO

CAUSAS DE NULIDAD DE LAS ELECCIONES

Artículo 75. Todo ciudadano yucateco vecino de un Distrito electoral tiene derecho a reclamar ante el Congreso del Estado, en la segunda sesión

previa del mismo, la nulidad de la elección del Diputado verificada en dicho Distrito o de los votos emitidos para dicha elección y de la del Gobernador del Estado, así como de las elecciones Municipales y del Alcalde a cuyo Municipio corresponda.

Artículo 76. Son nulas las elecciones:

I. Por infracción de la Constitución;

II. Por infracción de esta Ley, que tenga señalada como pena la nulidad;

III. Por error o fraude en la computación de votos;

IV. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error solo fuese respecto del nombre o apellido, en este caso lo enmendará el Congreso del Estado o el Ayuntamiento respectivo, al calificar la elección, siempre que no lo haya hecho la mesa de la casilla electoral o de la Junta Computadora correspondiente.

Artículo 77. La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta toda la elección, sino simplemente los votos viciados.

Artículo 78. Cuando la nulidad afecte a la mayoría de los votos obtenidos o tenga por causa la incapacidad del electo, la elección misma será declarada nula.

CAPITULO NOVENO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 79. En toda elección prevalecerá la mayoría de votos. Cuando haya empate decidirá la suerte, verificándose la insaculación entre los que hubieren obtenido igual mayoría de votos. Para los efectos de este artículo se colocarán en una ánfora los nombres de los que hubieren obtenido igual mayoría de votos, y el Secretario del Congreso o del Ayuntamiento respectivo, si se tratare de elecciones Municipales, extraerá sucesivamente las boletas, y la última que quedare en el ánfora corresponderá al candidato definitivamente electo.

Artículo 80. Cuando alguna elección fuese declarada nula, se comunicará al Ejecutivo para que éste convoque a nuevas elecciones. Si la nulidad fuese por defecto de la persona electa y se tratare de un Diputado, se hará nueva elección, llamándose mientras tanto al suplente, a no ser que la elección de éste sea igualmente nula, pues en este caso, se convocará a elecciones de ambos en el Distrito que corresponda. Lo mismo se hará en las elecciones Municipales y de Alcaldes.

Artículo 81. En caso de que, por cualquier trastorno público o alguna otra causa, no puedan verificarse las elecciones en los días que fije la Ley, sólo el Encargado Constitucionalmente del Poder Ejecutivo del Estado o quien lo sustituya legítimamente, podrá expedir nueva convocatoria abreviando los términos de los actos preparatorios de la elección, señalando los días en que esta deba verificarse y aquellos en que deban tomar posesión los electos.

Artículo 82. Si por cualquiera de las causas de que habla el artículo anterior, dejaren de verificarse las elecciones, en algunos distritos electorales del Estado, nadie más que el Encargado Constitucionalmente del Poder Ejecutivo podrá mandarlas verificar en los Distritos electorales en que no se hayan hecho, en los mismos términos de que habla el artículo anterior.

Artículo 83. Si las elecciones se hubieren verificado en más de las dos terceras partes de los Distritos electorales y hubiesen sido electos los dos tercios de los Diputados que deban integrar el Congreso, sin perjuicio de mandarse hacer, las de los Diputados que falten el Congreso se instalará para ejercer sus funciones y verificar el escrutinio correspondiente a la elección del Gobernador del Estado, a fin de que no se interrumpa la marcha de la administración pública.

Artículo 84. Si por un desorden público, suspensión o grave alteración del orden Constitucional, se impidieren, interrumpieren o quedaren sin resultado las elecciones y terminare así el período de los Poderes del Estado antes

de que haya quienes los sustituyan conforme a la Constitución del mismo, ninguna Autoridad de origen popular hará abandono de su encargo sino que ejercerá extraordinariamente en virtud de esta Ley sus respectivas funciones, hasta que se verifiquen la renovación constitucionalmente. Esta disposición no comprende al Gobernador del Estado, conforme al artículo cincuenta de la Constitución Local. En este caso, el Encargado Constitucionalmente del Poder Ejecutivo expedirá la Convocatoria respectiva.

TRANSITORIO

UNICO. Esta Ley entrará en vigor el día primero de febrero próximo.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Mérida, a los veinte y tres días del mes de enero de 1918.

Héctor Victoria A.,- D.P. – **Arturo Sales Díaz**, D.S. **Manuel Berzunza**, D.S.”

Por tanto mando se imprima y publique para su debido conocimiento, en Mérida de Yucatán, a los treinta días del mes de enero de mil novecientos diez y ocho.

S. ALVARADO.

El Secretario General, ALVARO TORRE DIAZ.

Fuentes consultadas

Alvarado Rubio, Salvador. 1919. *La reconstrucción de México. Un mensaje a los pueblos de América.* México: J. Ballesca y Cía.

Cortina G. Quijano, Aurora. 1998. Los congresos feministas de Yucatán en 1916 y su influencia en la legislación local y federal. *Anuario mexicano de historia del derecho.* México: UNAM.

DOGCEY. Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán. 1915a. Decreto 390, Ley de Hacienda, 4 de diciembre.

——. 1915b. Decreto 392, Ley del Trabajo, 11 de diciembre.

——. 1915c. Decreto 394, Ley de Catastro, 11 de diciembre.

——. 1916. Decreto 377, Ley Agraria, 4 de enero.

——. 1918. Decreto 16, Ley de los Municipios, 25 de enero.

Ley Electoral del Estado de Yucatán. 1918. Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán 6213 (DOGCEY), año XXI. 31 de enero.

Cámara de Diputados. 1985. Crónica Parlamentaria. Iniciativas presentadas en el primer periodo ordinario del primer año de la LIII Legislatura (1985-1988). Para que se inscriba con letras de oro en los Muros de Honor de la Cámara de Diputados el nombre de Salvador Alvarado. Presentada por el diputado Rodolfo Menéndez Menéndez, PRI. 28 de noviembre. Disponible en http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/82.html.

Ochoa Campos, Moisés. 1971. *Los debates sobre la adopción del sufragio universal y del voto directo.* México: Cámara de Diputados.

Revolución. Órgano obrero socialista. 1915. "La inauguración de la 'Casa del Obrero Mundial', presidida por el C. Gobernador y Comandante Militar del Estado, Gral. de División, don Salvador Alvarado". 26 de septiembre, p. 1.

Valadés Ríos, Diego. 1976. Ideas políticas y sociales de Salvador Alvarado. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México.* México: UNAM.

Sección Entrevista

Conversando con Dieter Nohlen*

(septiembre 2011)

José Reynoso Núñez**

José Reynoso Núñez (JR): Profesor Nohlen, ¿cuál es su valoración de la situación actual de las autoridades electorales en México?

Dieter Nohlen (DN): Me he dado cuenta del creciente ambiente de desconfianza hacia las autoridades electorales en México, especialmente hacia el IFE (Instituto Federal Electoral). Y respecto a las principales razones de ello, se está confirmando mi tesis de que se ha encargado demasiado al IFE. Mi postura central es que la justicia electoral es una función y una ética, y hay que limitar la acción de sus instituciones a la organización y judicialización de las elecciones, y nada más. Hace seis o siete años, en mi conferencia de clausura del "II Congreso iberoamericano de justicia electoral",[1] ya aludí a esto y también a que no es conveniente que las entidades electorales tengan una proyección tan importante en los medios de comunicación.

JR: ¿Puede explicar su tesis un poco más?

DN: Los partidos políticos han encargado a las instituciones electorales, sobre todo al IFE, cada vez más funciones. Esas funciones han significado que el instituto tenga un papel mucho más amplio y más relacionado

---

* Profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg.

** Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Distrito Federal. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. jose.reynoso@te.gob.mx.

1 Celebrado en Acapulco, del 14 al 16 de octubre de 2004.

con el desarrollo de los propios partidos políticos, con su vida interna, con el desarrollo de las campañas electorales o el financiamiento de los partidos políticos mismos, y eso ha aumentado el papel del IFE en la política en general, y en los medios de comunicación también.

El IFE ha tenido que intervenir en muchas cosas que van más allá de lo electoral. Le han dado un papel que significa mayor crítica a sus decisiones. ¿Por qué? Porque los partidos políticos están, por su propia actitud, expuestos a las decisiones administrativas y después a las judiciales del TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Estas decisiones no son del tipo reducido del manejo de las elecciones, sino que van más allá; se refieren a la vida de los partidos políticos en general, a su estructura democrática, su vida interna, y lo más importante de esa vida son las finanzas, son sus ingresos, es el dinero. Entonces allí, en el campo de la fiscalización de los partidos políticos y de su vida interna, el IFE ha tenido que tomar decisiones que van mal con una oportunidad para este partido, con otra para otro partido y enseguida mal para el tercer o cuarto partido. Entonces, caen mal las decisiones que los propios partidos políticos le habían encargado.

Además, a partir de la importancia de esas funciones, los partidos políticos han reconocido, más que antes, el rol político del IFE y por eso están más interesados en poner a su gente en este órgano, lo que intensifica la lucha por ocupar estos puestos y debilita la imagen profesional del instituto. Los partidos políticos y los medios de comunicación reconocen el poder político que le han entregado al IFE al aumentarle su responsabilidad, y al mismo tiempo se han expuesto a esa responsabilidad, a esas decisiones que pueden ir en su contra. Allí hay un círculo vicioso que ocasiona que el IFE también esté expuesto al desprecio por parte de los partidos.

JR: Porque les queda mal con sus decisiones…

DN: Así es.

JR: Algunos políticos y académicos añoran la anterior composición del IFE, diciendo que aquella primera composición con José Woldenberg era mejor. ¿Pero quizá entonces, lo que usted dice es que la realidad cambió, o sea, ellos estuvieron sometidos a otro tipo de exigencias y ahora las exigencias han aumentado, pero en otras direcciones?

DN: Han aumentado y en otras direcciones; en suma, van en dirección de un papel político mayor. Los propios partidos han establecido otro poder más: el poder electoral. Por lo menos ahora lo perciben así ellos mismos. Por ser un poder, la lucha por él es mayor que antes y la percepción sobre sus integrantes no depende tanto de su calidad profesional, a pesar de que la actuación de José Woldenberg fuera excelente. La razón de la diferencia que hay entre la acción del IFE de antes y de su reputación actual no está tanto en las personas, sino en el rediseño de sus funciones, que superan lo que sanamente tendría que realizar una institución electoral.

JR: Claro. Supera a cualquiera, más allá de la capacidad del funcionario; superarían a cualquier persona...

DN: Sí, cada persona que integra al IFE está expuesta a unas exigencias con las que no puede cumplir, de manera que todos resultan criticados. ¿Por qué? Porque el IFE tiene que limitar la acción de los partidos políticos, por encargo de los partidos mismos: interviene en su vida como partido, les limita sus gastos electorales, los puede sancionar cuando gastan más, y eso provoca la crítica por parte de los partidos políticos y el desprestigio de las instituciones electorales. Por lo demás, algunos partidos políticos instrumentalizan también esa crítica, porque piensan que les conviene en relación con el probable resultado electoral; como ya se pudo observar en las elecciones del 2006. Entonces, esa es mi interpretación de las cosas. Lo equivocado de toda esa tendencia de considerar al IFE como un poder se pudo notar, por

ejemplo, en la propuesta de uno de los propios ex consejeros sobre hacer votar a los consejeros por elección general: por voto popular. La propuesta de Jaime… no recuerdo bien…

JR: Cárdenas.

DN: Sí, Jaime Cárdenas. La propuesta de Jaime sería la continuación de la idea de que en el caso del IFE se trata de un poder político, y que con la elección directa recibe legitimidad popular. Eso sería el colmo, el punto final, el establecimiento de un cuarto poder. Sin embargo, hay que tener presente que la función de las instituciones electorales no es de poder, sino de árbitro. Los partidos políticos tienen que competir, son como los equipos de fútbol que anotan los goles, pero no el árbitro. Si las ideas de reforma corren en esa doble dirección, de aumentar las funciones de los organismos electorales y de impulsar un mandato del pueblo en su ejercicio, entonces se establece a un jugador más que anota goles. Ya no solamente es el árbitro en el campo de la lucha por el poder, en la competencia por el voto, organizado y judicializado por las instituciones de la justicia electoral.

JR: Las instituciones electorales buscan aparecer también en los medios de comunicación. Entonces, es riesgoso que estén permanentemente en los medios.

DN: Exactamente. Esa proyección tiene que ver también con la idea de los personeros del IFE de ser figuras públicas, para tener mayor acceso a la política posteriormente. Piensan en desarrollar su proyección personal en función de una carrera política, y eso se puede observar en algunos ex consejeros del IFE que ya están en la política.

JR: Sí.

DN: La justicia electoral, como aparato administrativo, es un trampolín. Sus integrantes lo ven como trampolín, y así percibido se conecta bien con la idea de ser votados por elección general y seguir después en la política. Es como en la academia respecto de la ciencia política como disciplina científica: muchos académicos no se restringen a ejercer bien la función que les corresponde en la universidad, sino que esperan cambiar de campo, aspiran a ser, a desenvolverse como políticos. Y eso pasa también en la función electoral, que precisamente por su característica de imparcialidad no es un área para desarrollar aspiraciones políticas. La carrera en una institución electoral y la carrera política son totalmente diferentes. Eso no excluye que una persona, siendo excelente como consejero, tenga también posibilidades de ser exitoso en la política sin haber ejercido esta función. A lo mejor, en la labor de consejero electoral ha sido tan excelente que el *switch over*, el paso a la política, le resulta fácil. Pero me parece que en el IFE la tendencia es a utilizar la función electoral para acceder a la política. Porque ya hay varios casos, no solamente uno.

JR: Sí, ya hay varios casos.

DN: Esta tendencia da a entender que la conexión de esa institución con la política es íntima, y no tendría que serlo, porque el árbitro no aspira a ser miembro de un equipo de fútbol. No tiene la aspiración de entrar en el equipo para ser jugador, para anotar goles.

Por otra parte, hay que considerar el tema de la imparcialidad. La institución electoral puede verse lesionada cuando se identifica demasiado a los consejeros con los partidos políticos. La idea de que al terminar su mandato quieren hacer política, de alguna manera también puede ser percibido como parcialidad en su ejercicio. La función misma debe ser imparcial, y prácticamente no hay ningún otro ejercicio público en el que sea tan fácil ser imparcial como en la organización de las elecciones.

JR: ¿Por qué?

DN: Porque se trata de puras cifras relacionadas con la voluntad popular y pura labor logístico-administrativa; es decir, hay que llamar a la gente para que tengan sus credenciales, que voten cumpliendo con las normas establecidas en la Constitución y en la ley, luego sumar los votos y dar a conocer el resultado electoral. Listo. Mientras que en cualquier otro ámbito, por ejemplo, en políticas públicas, cuando uno es funcionario en algún ministerio toma decisiones respecto de quienes son los favorecidos por una política, por ejemplo, en el ámbito de la política social. Es obvio que en un ministerio el funcionario es un político, aunque sea un técnico, y aporta para que se imponga alguna política que puede ser positiva para un grupo, un estrato social, y negativa para otro. Mientras que en el manejo administrativo de las elecciones esto no es precisamente así.

JR: Quizá ahora, con las nuevas funciones, eso probablemente sea más difícil de cumplir, porque ahora tienen que vigilar si los partidos políticos están haciendo su precampaña y su campaña en los tiempos previstos en la ley, si están presentando su propaganda como lo prevé la ley, si se está afectando o no la equidad en las elecciones…

DN: Con la mayor cantidad de funciones se ha politizado a la institución. Hay funciones que se vuelven cada vez más políticas porque intervienen en el proceso político mismo, en la competencia entre los partidos, mientras que la función de organizar las elecciones según las normas establecidas no interviene en la política misma. Su intervención se restringe a respetar y garantizar el derecho al sufragio universal, igual, etcétera; y procurar que exista justicia electoral en cuanto al valor numérico del voto, nada más. Este quehacer no es político, sino puramente administrativo. Como ya he ya señalado, se le han añadido funciones que pueden ser interpretadas o vistas como políticas, especialmente por parte de los medios de comunicación,

porque llaman la atención del público y hacen que los famosos opinadores pongan en cuestión las decisiones y supongan algún elemento político en el proceso de la toma de decisión o en la decisión misma.

JR: Un argumento que está detrás es la ciudadanización de las instituciones electorales. Si los partidos políticos han perdido la confianza de la gente, tienen que ser los ciudadanos los que los controlen por medio del IFE. Se dice que el instituto es un órgano ciudadanizado mediante el cual los ciudadanos controlan a los partidos, ya sea su financiamiento, sus campañas, etcétera.

DN: Esa idea es también equivocada, dado que justamente por pensar que el IFE es un órgano que controla a los partidos políticos llega a desprestigiarse a esa institución, por el constante enfrentamiento que tiene en el cumplimiento de esta función con los partidos. Esa idea cae en la misma crítica que estoy desarrollando respecto a la sobrecarga del IFE. Sé que el modelo latinoamericano es éste: la administración electoral fiscaliza a los partidos políticos. Esto se desprende del nuevo informe de Daniel Zovatto sobre el financiamiento político en América Latina.[2] Pero en ningún país latinoamericano la diferencia entre la calidad de la justicia electoral y la confianza puesta en ella es tan grande como en México.

¿Cómo romper con la dictadura de la desconfianza? Por cierto, no por medio de proponer más de lo mismo, de ampliar o profundizar las funciones fiscalizadoras del IFE (por ejemplo, mediante mayores controles internos) que perjudican su imagen de institución imparcial. Se debería pensar en otra institución. Se imponen dos modelos: el primero consiste en ampliar las funciones del propio parlamento, conformado por los partidos políticos. En Alemania, es efectivamente la presidencia del parlamento la que

[2] Se refiere a Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM/OEA.

observa los ingresos y egresos de los partidos y dicta multas en caso de que un partido no haya cumplido con las normas. La idea educativa que hay detrás es que los propios partidos tienen que velar por el respeto a la ley, legislada por ellos mismos. Es tiempo de que la política mexicana desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos *per se*. En este sentido, el parlamento es el lugar adecuado para el ejercicio de tal responsabilidad. El otro modelo es el de una institución fiscalizadora autónoma, independiente de los demás poderes del Estado, que tendría a su cargo controlar los informes de ingresos y gastos que los partidos políticos tienen que presentar, en cumplimiento de la ley, por su gestión ordinaria, así como por sus campañas electorales. Este modelo ha sido propuesto por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar.[3]

Respecto al rol de la ciudadanía en el control de los partidos políticos, en México se le ha dado participación mediante el IFE, de modo que tiene que sufrir también la crítica dirigida a esta institución. A mi modo de ver, a la ciudadanía le corresponde crear su propia institución de control y fiscalización de la vida política, para quedarse fuera del ámbito estatal. Esta autonomía le puede aportar mayor credibilidad, como se puede observar en el caso de las ONG en general. En relación con los partidos políticos, pueden investigar su vida, publicar informes e influir en la opinión pública, por lo menos en la opinión difundida en los medios de comunicación. Tal vez los partidos políticos reaccionen positivamente y mejoren su comportamiento para no perder votos. En resumen, si la ciudadanía quiere controlar a los partidos políticos, que por favor lo haga con sus propias instituciones y no como integrante de las instituciones del Estado.

JR: ¿Se refiere a que lo hagan por medio de organizaciones de la sociedad civil?

---

3 Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar. 2007. "La agenda electoral pendiente". *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM* 247 (LVII): 11-31.

DN: Claro, organizaciones de la sociedad civil. La idea contrasta con la tendencia de la ciudadanía en México de postular, para ella misma, puestos de control y fiscalización en las instituciones estatales. ¿Pero cómo ejercer bien el control cuando uno es parte integrante y responsable de la toma de decisiones? Se mezcla el concepto de responsabilidad con el de control.

JR: Que finalmente pueden ser los mismos partidos políticos los que estén detrás de esas críticas, aparentemente hechas por la sociedad civil respecto de otros partidos políticos…

DN: Claro, puede ser; es otra consideración. Siguiendo mis consideraciones, usted sabe que yo soy muy escéptico sobre el estándar ético que pretenden tener los grupos llamados ciudadanos, que se presentan como únicos confiables. Una pretensión explícita frente a los partidos políticos. Confiesan y promueven la desconfianza hacia los partidos políticos. La desconfianza, sin embargo, es un fenómeno en la sociedad, no solamente en la relación entre la ciudadanía y los partidos. Es entre los partidos, es entre los grupos de la ciudadanía, es entre individuos y es en más de una dirección. Pero las asociaciones ciudadanas solamente enfatizan la perspectiva de una desconfianza del electorado frente a los partidos políticos, o de la ciudadanía, porque allí el concepto es un sustituto del electorado.

JR: ¿La ciudadanía es un sustituto del electorado?

DN: Puede ser otra pretensión de la ciudadanía representar un concepto sustitutivo del electorado, como se observa en la disyuntiva entre democracia electoral y democracia ciudadana. Ciudadanía suena mejor, suena mucho mejor, porque electorado es solamente un término numérico (todas las personas con derecho a voto). Pero la ciudadanía es un valor, un reconocimiento. Sin embargo, la ambivalencia entre pretensión y realidad es obvia. La pregunta es: ¿cómo se ejerce la responsabilidad

de los grupos ciudadanos frente al electorado? ¿A quiénes representan en realidad? No basta adscribirse valores; en la democracia es necesario sumar votos, conseguir apoyo electoral. El electorado no vota por ellos, sino por los partidos políticos, y en la medida que entran en el mercado de los votos, no tardan mucho en convertirse en partidos políticos.

JR: Hace rato mencionó a los académicos. Y muchos académicos están tomando el rol de críticos de las instituciones electorales. Las critican duramente y asumen también un papel como representantes del electorado.

DN: Bueno, cuando todo el mundo está criticando al IFE, los académicos, lógicamente, no pueden estar ausentes. No sorprende que sean incluso los más críticos, pues el mercado de la atención pública es muy limitado y para ser tomado en cuenta con su opinión, articulada a menudo en las respectivas páginas de opinión de los medios de comunicación, hay que pintar con colores fuertes. Esta crítica no es objetiva, a veces es interesada. De verdad, el IFE cumple mucho mejor de lo que su imagen da a entender. En términos comparativos, nacionales e internacionales, es una institución que merece mucho más respeto por su desempeño. Es una lástima que muchos académicos no sepan comparar.

Por otra parte, se equivocan cuando pretenden representar al electorado con su crítica. La relación es más bien inversa. Los académicos influyen en la opinión de la gente. Pero de ningún modo la gente vota por ellos. Los académicos no tienen un mandato como lo tienen los partidos políticos, y de verdad se portan y se sienten mucho menos responsables frente al electorado, dado que la libertad de expresión no está condicionada por la responsabilidad en cuanto a las consecuencias que puedan emanar de una determinada opinión, como lo están los partidos políticos en el ejercicio del mandato político por el voto popular de castigo.

JR: ¿Cómo hacer compatible la rendición de cuentas de las autoridades electorales frente a la crítica? ¿Cómo distinguir lo que es exigencia de

rendición de cuentas, de que las autoridades hagan bien su trabajo, de la crítica que es injusta o excesiva?

DN: La respuesta a esta pregunta tiene que considerar las diferentes funciones de las instituciones electorales y su ampliación a las que ya hemos aludido. Si las funciones se reducen a lo puramente electoral, una elección no controvertida en cuanto a lo administrativo es suficiente comprobación del buen desempeño de las autoridades electorales. Cumplir con una elección, en términos de rendir cuentas, corresponde a sanas decisiones administrativas muy precisas: que el sufragio sea realmente universal, que sea secreto de verdad, que sea directo sin falta, que absolutamente nadie intervenga indebidamente. Sería injusto criticar una elección que se ha llevado a cabo conforme a los estándares de las elecciones libres y honestas. Sin embargo, a veces la derrota electoral conduce a que un partido político busque la razón en la falta de justicia electoral. Este tipo de crítica tiene su caldo de cultivo en la ampliación de las funciones, pues para estas actividades adicionales las instituciones electorales no disponen de parámetros estandarizados, sino que tienen que tomar decisiones con base en argumentos e intereses controvertidos. La evaluación y comprobación sobre quién está en lo correcto es muy difícil. El que critica está en una situación fácil, porque él mismo no debe involucrarse en la toma de decisión ni tiene la responsabilidad de ella. No está vinculado de ninguna manera con alguna responsabilidad que recaiga en él por haber tomado esa u otra decisión; mientras que el funcionario sí, él es responsable de la decisión tomada.

JR: Los resultados de la decisión…

DN: Sí, quien critica la decisión no es responsable por el resultado, mientras que la institución que tiene que tomar la decisión, sí. Hay que reconocer la fundamental diferencia entre una decisión política y su crítica.

Los que deciden tienen que tomar en cuenta los posibles efectos, no sólo los que tenían en mente, sino los efectos no deseados. Los que critican no tienen que cargar necesariamente con las consecuencias.

JR: Usted ha mencionado en algunas ocasiones el tema de la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, de Max Weber. ¿Tendrían los académicos que pensar también en eso?

DN: Respecto a este ámbito electoral, me parece que esa diferenciación no lleva a mucho, dado que no es un ámbito en principio político, sino que es una función administrativa y allí se tiene que cumplir con la función y la ética, y corresponder a los estándares éticos en el ejercicio de la función. El criterio de la ética, en ese sentido, consiste en no lesionar la imparcialidad. Como el árbitro en el campo de fútbol cuando decide y pita, a él se le pide imparcialidad, aunque puede equivocarse fácilmente porque ha visto lo sucedido en un momento muy breve y desde una perspectiva única. Mientras que el árbitro en una elección casi no está limitado por el tiempo. No se trata de fenómenos que se producen en un instante nada más. Además, son fenómenos que se pueden mirar desde varios ángulos. Y, finalmente, el árbitro puede —de nuevo— consultar la ley, el reglamento electoral, un manual que interprete la ley o el reglamento, etcétera, para corresponder a la ética de la imparcialidad. En otros términos, la ética consiste en la imparcialidad de las decisiones. En este sentido, la ética electoral se acerca más a la ética de la responsabilidad weberiana.

En las funciones que se han añadido puede intervenir, o se puede suponer que interviene, un criterio político, y esa posibilidad tiende a destrozar, en dado caso, la confiabilidad de la elección. A pesar de que esas otras funciones nada tienen que ver para garantizar la confiabilidad de lo puramente electoral, involucran la competencia entre los partidos políticos y el supuesto de que ésta sea desigual en su evaluación. Se piensa que la competencia equitativa es algo adicional a lo electoral, y se dedu-

ce de la real o supuesta falta de competencia equitativa que las elecciones son fraudulentas. Pero desigualdad en la competencia ha habido y va a haber siempre. Más allá de esto, es un fenómeno subjetivo, muy difícil de medir y de conseguir como resultado que todos los competidores estén de acuerdo. Es como en la vida común y corriente, la gente piensa que está siendo tratada de manera desigual respecto de otra persona, pero esta otra persona que está supuestamente en una posición privilegiada, cree que también está siendo tratada de manera desigual. Siempre puede haber un partido político que piensa que hay desigualdad en la competencia, sobre todo en América Latina, donde el presidencialismo da al mandatario un poder enorme de presentar su obra continuamente en los medios de comunicación. Las reformas electorales en pro de la reelección inmediata del Poder Ejecutivo en diversos países latinoamericanos han aumentado este desequilibrio en la competencia electoral.

JR: En términos comparativos, ¿cuán equitativo es el financiamiento de los partidos políticos en México?

DN: En México, debido al alto grado de participación del Estado en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el grado de igualdad es mucho mayor que en otros sistemas de financiamiento; por ejemplo, que en países donde rige un sistema más bien mezclado entre cuotas de los miembros, donaciones privadas y participación del Estado. Entonces, en el caso del apoyo de los miembros, si un partido tiene muchos y éstos pagan sus cuotas, y otro partido tiene menos miembros, que en total pagan menos, entonces hay desigualdad en la competencia; es obvio. Por su parte, las donaciones a un partido político están vinculadas con los grandes intereses de la sociedad, de la industria, etcétera. Las donaciones van dirigidas al partido que esté muy vinculado con la economía de mercado, por ejemplo. Las donaciones como fuente de ingreso producen también desigualdad. Cuando se trata del Estado como el fi-

nanciador mayor, el sistema de financiamiento es mucho más equilibrado. Rigen, como se sabe, dos criterios: la igualdad porcentual, con base en el criterio del voto, y la igualdad formal, basada en una cuota básica para todos los partidos (que superan la barrera inicial). Cuando se trata de un sistema mezclado, la equidad en la competencia aumenta en la medida en que el Estado incrementa su rol como agente financiador de los partidos políticos. México está, sobre todo con la última reforma de los años 2007-2008, en la tendencia de llegar comparativamente a un equilibrio de igualdad bastante desarrollado.

JR: El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos ha sido el tema más problemático en los últimos tiempos con respecto a la equidad en la competencia. Esto se relaciona, sobre todo, con la prohibición a los partidos políticos para que contraten publicidad en la televisión y en la radio. Y la tarea de vigilar que esto se cumpla corresponde también a las autoridades electorales.

DN: Este encargo es difícil de llevar a cabo, porque entonces se introduce de nuevo al IFE, constantemente, en los asuntos de los partidos políticos: prohibir o no, sancionar o no, y en caso de sancionar, con cantidades mayores o menores. Al diferenciar entre las sanciones, los partidos se quejan de que su sanción es más alta que la del otro, a pesar de que la infracción ha sido igual. Todo eso debilita al IFE como institución que organiza elecciones. El instituto debe intervenir en algo que tiene que ver con la cultura política, pero no puede —sin causarse daño a sí mismo como institución— encargarse de todos los problemas que provienen de la cultura política y que se observan, sobre todo, en cómo se comportan los partidos políticos. No puede. Simplemente es un camino sin éxito.

JR: ¿Cree entonces que se está utilizando un concepto muy amplio de lo electoral, para efectos de los asuntos que atienden instituciones como

el IFE y el TEPJF? Es decir, ¿están denominando como electoral todos los fenómenos que se relacionan con las elecciones, y que entonces el IFE y el TEPJF se tendrían que restringir a lo electoral, en sentido estricto?

DN: Definitivamente sí. La primera función de las instituciones electorales es garantizar la celebración de elecciones libres y honestas, en términos similares a los utilizados una vez por José de Jesús Orozco Henríquez: "la protección auténtica y eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, la que se ejerce por medio de la legalidad, imparcialidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales".[4] Profeso, por lo tanto, un concepto más estricto de lo electoral, considerando que —en el marco de la cultura política predominante en México— la ampliación de las funciones del IFE lleva a meterlo en controversias políticas que perjudican su imagen, y lo que es más grave aun, le restan confiabilidad en el ejercicio de ésta, su cabal función. Por lo tanto, y resumiendo, al IFE no se le deberían encargar funciones que, debido a razones que tienen que ver con la cultura política, no puede cumplir sin caer en el desprestigio de la sociedad. El contexto no da para tanto. El IFE tiene que limitar su ámbito de atribuciones a las que puede realizar, sin que su éxito en el cumplimiento de ellas sea cuestionado por funciones ampliadas que no puede satisfacer y que llevan a cuestionar toda su labor. Todo lo relacionado con los partidos políticos y la equidad en la competencia entre ellos no debería ser responsabilidad del IFE, debería recaer en otras instituciones.

JR: Otro tema es el de las campañas negativas y los ataques entre los candidatos, en lo que también el IFE está interviniendo mucho, después de la última reforma…

---

4 Para la cita precisa, véase Orozco Henríquez, José de Jesús. 1998. "Justicia electoral y resolución de conflictos". *Justicia Electoral* 11: 39-55.

DN: Sí, las observaciones confirman mi análisis y postura. ¿Cómo intervenir en estos asuntos sin ser al final el más desgastado? Sus intervenciones no terminan con estas expresiones de la cultura política, sino que abren nuevas controversias, en las que el IFE a menudo no aparece como una institución administrativa, sino política. Anima con sus decisiones el debate político de los famosos opinadores en los medios de comunicación. Estas nuevas atribuciones del IFE contribuyen a que la institución electoral esté constantemente en discusión y también aportan a ello las tendencias de sus miembros de jugar un rol en la política.

JR: Ahora el IFE también ha sido criticado fuertemente porque tiene que controlar no sólo a los partidos políticos, sino a los medios de comunicación.

DN: Sí, claro.

JR: A las televisoras. Y lo están criticando muy duramente.

DN: Sí, me di cuenta. La reforma electoral que el IFE está ejerciendo les restringe sus ingresos. Hay que encargarle cada vez más funciones al IFE para que se meta en líos prácticamente con toda la sociedad.

JR: Exacto. Incluyendo a la iglesia.

DN: No sabía.

JR: Y también otra crítica que se suma a esto, y que continuamente se menciona en los medios de comunicación, es su altísimo presupuesto; pero también es contradictorio.

DN: Es contradictorio encargarle más funciones al IFE y quejarse por el gasto que conlleva el sistema de controles.

JR: En esta circunstancia tan difícil que se presenta, y con la que vamos a tener que convivir rumbo a las elecciones de 2012, ¿qué se puede decir a los actores políticos? ¿Cómo tendrían que comportarse respecto de las instituciones electorales para que no vuelva a suceder lo que pasó en 2006, si hay elecciones reñidas?

DN: Mire, no me conviene dar consejos a los actores políticos. En vez de eso, quisiera referirme a las circunstancias que afronta el país en las próximas elecciones. Por un lado, hay muchos fenómenos contingentes en juego; por el otro, tampoco conviene sembrar demasiada incertidumbre. Respecto al ejercicio de las instituciones electorales, mucho depende del resultado mismo. Importa la distancia en el resultado entre el más votado y el que le sigue en votación. Importa también si el resultado se acerca a las encuestas preelectorales. O sea, en la medida en que se aleje de la situación de 2006, se puede aliviar el ambiente poselectoral y la crítica a las instituciones electorales.

JR: Cambiando un poco de tema, recientemente se han estado discutiendo diversas reformas político-electorales, una de ellas, relativa a las candidaturas independientes. No sé si quisiera comentar brevemente respecto a una posible reforma en ese sentido.

DN: Si me permite, voy a referirme primero a la reforma como fenómeno político. En México, la reforma es, por un lado, un acontecimiento histórico y, por el otro, un término básico del discurso político. Si la sociedad afronta un problema, la solución la ofrece la reforma. De verdad, se piensa en la reforma de estructuras, instituciones y organizaciones, no tanto en comportamientos. Si una institución no funciona de acuerdo con las expectativas, se supone que la falla está en la institución y la solución en su reforma. Empero, para que las instituciones políticas funcionen bien, se necesitan comportamientos adecuados de los individuos o colectivos que

tratan con ellos. La reforma tendría que tener un contenido bilateral, una reforma institucional con una correspondiente adaptación de las mentalidades, costumbres y comportamientos, en suma, de la cultura política a los requisitos de buen funcionamiento de las instituciones, siempre que se quiera evitar que "reformar" signifique no mejorar, sino sólo cambiar. Por otra parte, las ideas que promueven reformas no siempre son ideas que valen, en términos de que hayan pasado ya su comprobación empírica. A veces las ideas de reforma, tan magníficas en teoría, muestran su ineptitud sólo cuando se les ha implementado.

Respecto a las candidaturas independientes, entiendo que ha correspondido a una demanda amplia. Por mi parte, soy un muy fuerte defensor de los partidos políticos y del sistema de partidos. Claro que la opinión pública y la ciudadanía a veces están marcadamente en la postura opuesta —abrir los canales de participación—, hablan del monopolio de los partidos; tienen todo el caudal de conceptos con una connotación negativa respecto de los partidos políticos. Por lo demás, los independientes se asumen como no políticos, apolíticos, etcétera. Pero no reconocen que los independientes también son políticos. Representan intereses, sobre todo sus intereses personales, y pueden intervenir en la medida que el electorado vote por ellos en el proceso político. Pueden dificultar el funcionamiento del sistema de partidos políticos o incluso llegar a destruirlo. Se puede observar esto en algunos países donde la crítica a los partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de la ciudadanía y de los grupos cívicos que apoyaron la idea de los independientes, llegó a los extremos y aun a destruir, en el caso de Venezuela, a una partidocracia —un concepto negativo con el cual se ha tratado de descalificar al sistema de partidos políticos—. Pero con la destrucción de los partidos se transita fácilmente a otro tipo de supuesta democracia, la participativa, que es sólo una forma de participacionismo dentro de una nueva estructura de poder, que es el nuevo autoritarismo plebiscitario.

El sistema de partidos políticos, su buena institucionalización y funcionamiento son una garantía de la democracia constitucional representativa

para América Latina, que tiene dificultades con los sistemas de partidos políticos y su institucionalización, además de problemas con ellos en cuanto a su estabilidad, representatividad y su democracia interna, y también respecto de la estabilidad en el voto. Pienso que favorecer esa idea de los independientes es contraproducente al propio desarrollo de los partidos y sistemas de partidos políticos bien institucionalizados en América Latina. En vez de resolver los problemas de representación, los complican.

JR: Y esto se dificulta aún más si se proponen mecanismos de democracia participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular…

DN: Sí, sin duda. Está comprobado que estos mecanismos de participación funcionan solamente cuando el sistema de partidos políticos está bien institucionalizado. Si no, pueden ser utilizados para destruir incluso el sistema de partidos políticos y llevar a un autoritarismo plebiscitario.

JR: ¿En México existiría ese riesgo?

DN: Por supuesto que sí. Esos mecanismos plebiscitarios no son una solución cuando el sistema de partidos políticos está en cuestión. Recientemente, en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, su empleo precipitó el derrumbe de la democracia representativa. El poder se entregó plebiscitariamente al presidente que iba a organizar una asamblea constituyente, que por su parte sustituía al poder constituido: el parlamento. Se promulgó una nueva Constitución, con un sistema político diferente: un presidencialismo mucho más fuerte, apoyado en elementos plebiscitarios, o sea, representativos convertidos en plebiscitarios. Y allí puede empezar toda una nueva distribución de los apoyos del Estado hacia la sociedad. Es el nuevo clientelismo en su función de garantizar mayorías plebiscitarias, en la medida en que el Estado puede disponer de medios económicos; como en el caso de Venezuela, de los ingresos del petróleo. Y Hugo Chávez

se ha apoderado de estos recursos del Estado. En Bolivia, la situación es muy diferente, pues las mayorías plebiscitarias provienen de la estructura étnica de la sociedad, siempre que se logre unir o mantener unido este voto. Evo Morales tiene el apoyo de los grupos étnicos de las comunidades originarias, pero este apoyo mayoritario puede perderse en la medida que aparezcan escisiones internas, es decir, competidores políticos en el seno mismo de las etnias mayoritarias.

JR: Hay académicos que apoyan estas ideas…

DN: Sí, sí.

JR: Porque son ideas populares e indican que los políticos lo están haciendo mal, y deben llegar los ciudadanos para sustituirlos y hacerlo mejor.

DN: Claro, pero esos académicos ignoran la historia. No se interesan por lo que está pasando actualmente en otros países. Piensan que Venezuela sigue siendo una democracia. Piensan sólo en el voto. El Estado de Derecho no les importa. No comparan bien. En suma, es un fácil academicismo.

Es importante conocer la historia del fenómeno participacionista en el mundo. El caso clásico es Francia, que en el siglo XIX fue marcada por la lucha entre el sistema representativo y el plebiscitario. Este último desembocó en varias dictaduras. Sólo al final del siglo fue posible establecer de forma duradera el sistema representativo, que hasta mediados del siglo XX excluyó cualquier mecanismo plebiscitario. Es importantísimo tomar en cuenta que en ningún lugar del mundo existe una democracia plebiscitaria. Y conviene considerar también a los teóricos clave de la política, como Max Weber, quien desencanta a la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea y sentencia textualmente que el instrumento específicamente cesarista es el plebiscito.

Frente a estas contundentes experiencias, por qué exponer a México a una situación de la que no se sabe cuál será el resultado. Existe, como he señalado en una conferencia dictada en el TEPJF,[5] compatibilidad entre los elementos representativos y los plebiscitarios cuando un país cuenta con sistemas de partidos políticos bien institucionalizados. Suiza es el caso emblemático. Por otra parte, a veces confiar en el voto plebiscitario podría resultar fatal. En Europa, por ejemplo, podría resultar en que la pena de muerte se introduzca de nuevo o en que los inmigrantes tengan que regresarse a sus países o que el euro se colapse ya. En una democracia representativa, el sistema de partidos políticos impide que tales temas políticamente sensibles se sometan a una consulta popular.

La valoración de los mecanismos plebiscitarios depende también del populismo presente en diferentes culturas políticas. En Latinoamérica, la tendencia hacia posturas populistas es mucho más fuerte que en Europa; el populista tiene mayores posibilidades de atraer votos. Las promesas mesiánicas tienen mayor cabida. Allí surge la gran oportunidad de los *outsiders*; por medio de los independientes quieren su gran oportunidad.

JR: Ellos también buscan el poder. Los independientes también buscan el poder.

DN: Claro. Aprovechan que los partidos políticos están siendo criticados, instrumentalizan esa crítica y quieren aprovechar la oportunidad. Pero su visión es de corto alcance. No ven el problema que les va a llegar cuando resulten elegidos, por ejemplo, como presidentes, dependientes en su desempeño de los partidos políticos que dominan el parlamento. La lucha de poderes está programada: o el camino hacia un régimen autoritario —una de las opciones— (como en el caso de Alberto Fujimori en

---

5 Publicada recientemente en Efrén Ríos Vega, ed. 2011. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina. En *Tópicos Electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa, 23-30*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Perú) o la incapacidad de gobernar —otro destino— (como en el caso de Carlos Mesa en Bolivia, destacado periodista de televisión, quien declaró en el instante mismo de tomar el poder que gobernaría sin partidos políticos). En todos los sistemas democráticos los partidos son los más criticados, pero eso no significa que tenga efectos positivos para el desarrollo democrático negarlos o liquidarlos de alguna manera o implementar instituciones que los desplacen, liquiden o que les dificulten el ejercicio de sus funciones en una democracia.

JR: Con lo que está comentando, ¿cuál sería su valoración de la democracia en América Latina y en México? Usted ha comentado que hay que fijarse en los aciertos, porque la democracia en América Latina ha avanzado a pesar de muchísimas dificultades.

DN: ¿Ha avanzado? Con excepciones, más bien se ha mantenido. Ha avanzado… bueno, en algunos países sí, que demuestran mayor estabilidad que antes, sobre todo en algunos que han sufrido experiencias difíciles, por ejemplo, Chile o Uruguay. Esas traumáticas experiencias dictatoriales fueron, al final, muy fructuosas para las democracias en su proceso de consolidación. Han facilitado consensos y concertaciones entre las fuerzas democráticas. Pero en otros países no ha habido avances; se puede hablar incluso de retrocesos. Por lo tanto, en el balance, hay que diferenciar entre países o grupos de países. En el ámbito diplomático, en la OEA, y también en el de las agencias internacionales de apoyo a la democracia, la tendencia es a no diferenciar y a suponer un desarrollo democrático general de Latinoamérica: eso no es cierto. Para citar libremente al venezolano Carlos Rangel, en un libro compilado por Octavio Paz,[6] a los latinoamericanos no les gusta llamar las cosas por su nombre, se sigue nombran-

[6] Paz, Octavio, *et al*. 1982. *Frustraciones de un destino: la democracia en América Latina*. San José: Libro Libre.

do democracias a países que ya no lo son. Esto es especialmente cierto para la diplomacia. Con motivo de la celebración del décimo aniversario de la Carta Democrática, el informe del secretario general ni menciona a Cuba como excepción entre las democracias. Es bien entendible que la OEA no diferencie. Empero, el observador crítico debe darse cuenta de los retrocesos en Venezuela, Bolivia y Nicaragua, donde se está lesionando la propia carta en muchos aspectos.

JR: Y eso también se traslada a los académicos, de nuevo.

DN: Exacto. A veces, los académicos tienen que portarse como diplomáticos. Precisamente los mejor dotados son los que están más expuestos a este cambio de camiseta, pues el financiamiento de sus proyectos de investigación proviene de instituciones internacionales o extranjeras, por ejemplo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), o de fundaciones o institutos en apoyo a la democracia en América Latina, como IDEA Internacional. Hablé hace unos días con el representante de una institución internacional que me decía, "Bueno, a mí no me cuesta mucho informar sobre los resultados de mi proyecto. Lo que a mí me cuesta es dar o fabricar el informe según las expectativas de quienes lo van a recibir. Eso me cuesta mucho porque tengo que medir mis palabras para que caigan bien". Es comprensible que los informes sobre el desarrollo de la democracia en América Latina que enseñan su progreso se legitiman no tanto académicamente, pero sí legitiman el trabajo del experto y justifican que se gaste dinero en pro de la democracia en la región.

Por otra parte, hay muchos académicos comprometidos con los procesos políticos en marcha, incluso con estas tendencias poco proclives al desarrollo de la democracia representativa y a la protección del Estado de Derecho como asociado necesario del proceso democrático, de la legitimidad del poder. Confiesan también un optimismo acerca del desarrollo democrático y a veces se integran de forma activa en los procesos; en

su mayoría lo defienden implícitamente por simple descuido de la función crítica de la academia. Recientemente, me pasó que me pidieron cambiar el texto de mi conferencia para efectos de su publicación en una obra colectiva que documentaba todo el simposio, porque había criticado a la justicia electoral "de un país amigo", como dijo el jefe de la institución. Por supuesto que no cedí a esta "sugerencia", recordando las palabras de Alexis de Tocqueville cuando confesaba en un momento que no sería tan cobarde para no decir las cosas como él las veía. Circunstancias similares a éstas pueden influir en los análisis de los expertos.

JR: Usted mencionaba en un artículo que en Bolivia se dice que hoy el apoyo a la democracia ha aumentado, pero no se reconoce que se trata de otro tipo de democracia que ya no sería democracia.

DN: Exactamente, me refería a Latinobarómetro, a su último informe, en el que no se sabe distinguir entre diferentes modelos de democracia y no se toma en cuenta que obviamente ya hay diferentes modelos de democracia en América Latina. Uno puede cuestionarse si es que se puede seguir haciendo la misma pregunta sobre el apoyo a la democracia, dado que las respuestas positivas se refieren a objetos distintos, a uno u otro de los modelos. No se pueden juntar simplemente, pues en realidad la democracia representativa está en combate con la participativa, y la democracia participativa en realidad no es democracia, sino que es un tipo de autoritarismo electoral o plebiscitario. Latinobarómetro no sólo se equivoca, como lo ha demostrado Jorge Lazarte respecto de Bolivia, sino que está confundiendo a los demás.

JR: Y justo quisiera preguntarle, ¿por qué su interés en América Latina? ¿Por qué su interés en la ciencia política? ¿Por qué estudió ciencia política, profesor Nohlen?

DN: Por el interés en la política. Me entusiasmé por la ciencia política en un momento cuando incluso en Alemania todavía no se había establecido la ciencia política como disciplina. Junté diferentes estudios. Por ejemplo, estudié historia por un lado, con un profesor que estaba muy orientado hacia cuestiones sistemáticas, hacia enfoques menos narrativos, y derecho público por el otro.

JR: Eso no lo sabía.

DN: Era en la Universidad de Colonia, en el año de 1960. Solamente cuando fui a la Universidad de Heidelberg encontré un instituto de ciencia política en función, pero éramos muy pocos estudiantes y teníamos una estrecha relación con los profesores de entonces: Carl J. Friedrich (venía de Harvard por semestre alterno) y Dolf Sternberger. Me parece que cuando yo entré, éramos tal vez unos 10 o 15 estudiantes de ciencia política inscritos como materia principal, nada más. Los otros estudiantes venían de historia, sociología y de otras ramas de las humanidades y participaban en este u otro seminario de ciencia política. Estudié ciencia política por interés en la política, simplemente por interés, sin pensar en una carrera profesional.

JR: ¿Quiénes fueron sus principales maestros, los que lo orientaron más?

DN: Fueron dos. El primero, muy conocido por su aporte a la ciencia política en Alemania, uno de los fundadores de la disciplina en la Alemania de la posguerra, Dolf Sternberger, un teórico de la política (a él se debe, por ejemplo, el concepto de patriotismo constitucional), que al mismo tiempo estaba apegado a los estudios empíricos. El segundo fue Bernhard Vogel, en aquel tiempo un profesor asistente. Después sería político y ministro presidente (equivalente a gobernador) del estado de Renania Palatina, primero, y luego de Turinga. Con Vogel empezó mi interés en las

elecciones, porque él montó un proyecto de investigación sobre el tema en Europa; país por país. Participé en este proyecto tomando a España como mi país; añadí poco después a Portugal. En el correr de su desarrollo, Vogel me entregó la dirección del proyecto cuando él no estuvo más en condiciones de continuarlo por su carrera política. Entonces, lentamente comencé a dirigir todo este proyecto en condición de estudiante —eso hay que decirlo— a partir del año 1965, más o menos. Me doctoré en 1967, cuando tenía 28 años. Y lentamente empecé a contribuir con más informes sobre otros países europeos, como Italia u Holanda. De esta manera me formé, país por país, en estudios comparativos, porque pude conocer diferentes realidades en su relación con el objeto de investigación: el sistema electoral. Toda mi teoría de los sistemas electorales se basa en esas experiencias concretas. Por lo tanto, la comparación ha sido mi método desde el inicio de mis estudios; lo estoy practicando y enseñando como el método en ciencia política.

JR: ¿Y su interés por América Latina?

DN: Mi interés por América Latina tenía que ver, en primer lugar, con la comparación internacional, pues al terminar el proyecto sobre Europa desarrollamos uno más amplio sobre elecciones en el mundo. En segundo lugar, por haber escrito mi tesis de doctorado sobre la España del siglo XIX, me entusiasmó poder extender mis estudios hispánicos hacia América Latina. El puesto de representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile no sólo facilitó estos estudios, sino que fue una excelente oportunidad de conocer la política latinoamericana de cerca. Mi presencia allí cubrió el último año de la presidencia de Eduardo Frei padre, la de Salvador Allende y el derrumbe de la democracia chilena. Como representante con encargos regionales, pude visitar prácticamente todos los países latinoamericanos, reunirme con políticos y académicos, siempre también en la búsqueda de materiales para mis investigaciones. No conviene extenderme más en esto.

JR: ¿Y cuál sería, cuál cree usted que sería su mayor contribución al estudio y a la teoría de los sistemas electorales?

DN: Bueno, más allá del valor que atribuyo a la comparación en el estudio de los efectos que tienen los sistemas electorales, en primer lugar he intentado conceptualizar de manera precisa el término "sistema electoral" en cuanto a sus grandes alternativas. Cuando empecé a estudiar esa materia, se decía que el sistema mayoritario se definía por quien ganaba la mayoría de los votos. Y el sistema proporcional se definía de acuerdo con la distribución más o menos proporcional de los escaños entre los partidos políticos, según sus votos. Por lo tanto, respecto del sistema de mayoría se pensaba en el criterio de decisión, la mayoría, en cuanto al sistema proporcional en la composición partidaria del parlamento. Eran conceptos desiguales entonces. En el informe final del proyecto mencionado (*Elecciones en Europa*), publicado primero en 1969,[7] propuse definir los conceptos de manera simétrica en dos niveles: a nivel de los principios de representación, en el sistema de mayoría se aspira a llegar a la formación de una mayoría en el parlamento; mientras que en el proporcional la idea es una composición porcentual. A nivel de los criterios decisorios, en el caso del sistema mayoritario, la mayoría es o relativa o absoluta, mientras que en el caso del sistema proporcional es una proporción calculada, por ejemplo, por medio de la cifra repartidora u otra técnica matemática proporcional. Establecí entonces una definición de dos niveles: por un lado, el principio de representación de mayoría o proporcional; por el otro, el principio de decisión igual de mayoría o proporcional. Para definir los sistemas electorales mi decisión fue tomar el principio de representación como primer criterio, el objetivo de contenido político. En un nivel más bajo se ubica el principio de decisión con carácter de medio. Allí aparecen los diferentes elementos técnicos para convertir votos en escaños. ¿Por qué

[7] Una edición más amplia y actualizada, escrita en inglés, fue publicada en 2010 por editorial Nomos.

este orden? Porque permite clasificar mejor, dado que se puede llegar a una representación proporcional, aplicando también elementos de toma de decisión mayoritarios, como en el sistema alemán: allí tenemos a los uninominales, en los que la mayoría relativa decide, mezclados con otros elementos proporcionales para llegar a una representación proporcional (de tipo personalizado), y viceversa también. Mientras que al nivel de las reglas de decisión se pueden mezclar los diferentes elementos proporcionales y mayoritarios; esto se excluye a nivel de los principios de representación, pues los principios son contradictorios.

JR: Son incompatibles.

DN: Sí, mejor dicho incompatibles. Gráficamente se pueden establecer esos principios en un *continuum*, en el que constituyen los extremos. En el medio pueden situarse sistemas electorales no tan mayoritarios como el principio mismo en su cabal expresión. Lo mismo sucede en el lado proporcional del *continuum*, allí se puede alcanzar una proporcionalidad entre votos y escaños casi matemática, o lograr un grado de proporcionalidad que no corresponde a una exacta proporcionalidad, pero sí va en esa dirección. Es cierto, los principios no se pueden mezclar, pero se pueden diseñar los sistemas electorales para que correspondan más o menos al principio de representación como objetivo. Es el caso de los sistemas combinados. Ese fue mi aporte principal en la conceptualización de los sistemas electorales. El segundo que de mí conocen, obvio, es el contexto.

JR: Claro.

DN: Mi experiencia dice que el contexto es prácticamente determinante en el efecto que ejercen los sistemas electorales sobre el sistema de partidos políticos. Además, enfaticé que hay una relación en dos sentidos entre el sistema electoral y el de partidos: son los partidos políticos los que toman la decisión respecto al sistema electoral. Los estudiosos

pensaban siempre en analizar la relación entre el sistema electoral y el de partidos políticos, tomando el primero como variable independiente y el segundo como variable dependiente. Duverger, Rae, Lijphart y Sartori tenían esta relación causal en mente. Empero, de la misma manera importa el efecto que tiene el sistema de partidos políticos sobre la opción en cuanto al sistema electoral. En esta relación inversa se puede ver también una cierta causalidad: el sistema pluripartidista tiende a optar por un sistema proporcional, mientras que el bipartidista tiende a inclinarse por un sistema mayoritario. Finalmente, hice hincapié en que el mismo sistema de partidos políticos influye en el efecto que tiene el sistema electoral sobre el de partidos. Por lo tanto, tenemos tres dimensiones de análisis: primero, la relación sistema electoral, sistema de partidos políticos; segundo, la relación sistema de partidos políticos, sistema electoral; tercero, el sistema de partidos políticos como factor en la relación causal entre el sistema electoral y el de partidos. Esas son las tres dimensiones que hay que estudiar. Eso también es un aporte mío: haber diferenciado el estudio de los sistemas electorales en esas tres dimensiones.

JR: Lo he escuchado decir también, alguna vez, que otra contribución importante suya fue la de incluir a países que no lo estaban en los estudios iniciales de los sistemas electorales.

DN: Es cierto, he tratado de ampliar el estudio de los fenómenos institucionales más allá del área europea y norteamericana, donde podía presumirse una cierta homogeneidad social, hacia países que eran diferentes de los europeos, en cuanto a su desarrollo, a sus estructuras sociales, a su cultura política. Una muestra de este cambio en la comparación internacional se puede observar en mi libro *Sistemas electorales del mundo*.[8] Pude detectar la importancia del contexto en esa relación causal que fija el

[8] Este muy elogiado libro fue publicado en 1981 por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

sistema electoral como variable independiente. Pude detectar que el mismo sistema electoral en diferentes contextos no sólo puede tener efectos distintos, sino diametralmente opuestos.

JR: Uno de sus libros, publicado por la UNAM, lleva el título de *El contexto hace la diferencia*.

DN: Cierto, ahí desarrollé sobre todo esa idea de que el contexto hace la diferencia. En cuanto al diseño de la investigación, lo importante respecto a este énfasis en el contexto era mi propósito de no sustituir la variable independiente —el sistema electoral— por la variable interviniente —algún factor del contexto (por ejemplo, la heterogeneidad social)—, sino mantener el mismo esquema causal para ver cómo influye el contexto como variable interviniente en la relación entre el sistema electoral y el de partidos políticos. El cambio de esquema, por ejemplo, estudiando el efecto de la heterogeneidad social sobre el sistema de partidos —que es también interesante, claro—, produciría la misma preocupación por el contexto, pues aparecería por cierto en esta nueva relación supuestamente causal una variable interviniente: obviamente, el sistema electoral. El cambio del esquema analítico entonces no tendría mucho sentido.

Respecto a los diferentes factores del contexto, he tratado de establecer un cierto catálogo de variables contextuales, dando a entender que ellas no son casuales, sino variables que se pueden estudiar sistemáticamente. En principio puede haber muchas variables de contexto, de modo que conviene diferenciar entre las que tienen realmente importancia en la relación causal que estamos estudiando… Ahora tenemos que terminar.

JR: Sí. Una pregunta que quisiera hacerle antes de terminar: el tema de sus vivencias en los procesos de reforma electoral en el mundo.

DN: Bueno. Mi primera experiencia fue en la transición española, en la que participé junto con Maurice Duverger en la primera reunión de la oposición al franquismo no intervenida por el régimen, en noviembre de 1976. Allí se discutió el sistema electoral y lo que convendría como sistema a la oposición democrática. Y en el mismo momento que discutíamos en el hotel Eurobuilding de Madrid, en las cortes franquistas se tomaba la decisión sobre la ley de reforma política. Mientras que Duverger enseñaba qué es la democracia, yo enseñaba las alternativas, los elementos y los efectos de los sistemas electorales. Cuando las cortes habían tomado la decisión al respecto, en el mismo momento pude interpretar y analizar el sistema electoral aprobado y tranquilizar a la oposición presente, en términos de que el sistema electoral no la iba a dañar, sino que era un sistema que le abría bastantes buenas perspectivas para una buena representación. Pude tranquilizar, sobre todo, a la oposición de las regiones de Cataluña, del País Vasco, etcétera, porque temían que se fuera a legislar una reforma en su contra, dado que la real oposición al centralismo autoritario franquista, más allá del partido comunista, venía de las regiones, de las "nacionalidades". Era muy importante que el sistema electoral resultara según sus conveniencias. Había también una persona, Carlos Ollero, que transportaba prácticamente nuestras ideas, las preferencias del congreso de la oposición, hacia Adolfo Suárez y su equipo, de modo que este congreso y la formación de las ideas influyó también en la Ley de Reforma Política, sin que hubiera una participación formal. Yo conocía a Carlos Ollero. Sí, porque era un destacado politólogo, muy mayor. Discutía con él, pero no sabía en aquel momento que él era el mensajero de enlace con las cortes. Yo era muy joven, no tenía más que 36 años. Recuerdo que Ollero en una oportunidad me llamó a mí, "el joven alemán", y al por supuesto muy respetado Duverger, "el viejo francés". Se refería con esto no sólo a la diferencia de edad, sino también a la manera de contribuir al debate.

Otra oportunidad muy linda fue en Venezuela, con la reforma del año 1987 u 88; no recuerdo bien. Ahí, el Partido Demócrata Cristiano (COPEI,

Comité de Organización Política Electoral Independiente) presentó una propuesta de reforma al estilo alemán (sistema proporcional personalizado) que le gustaba en algo también al Partido Acción Democrática (AD), pero que no quería aceptarla fácilmente porque no emanaba de una iniciativa suya. Más allá de dar una conferencia en la respectiva comisión del Congreso Nacional, me reuní con el experto en materia electoral del Partido Socialdemócrata, de apellido Barrios.[9] Era un especialista increíble en la materia que conocía los sistemas electorales fantásticamente bien. Tuvimos un almuerzo de trabajo entre nosotros dos, y nadie más. Lo convencí de aceptar la reforma por parte de AD, y finalmente la reforma se aprobó.

Para no extenderme demasiado, sólo un caso más y tal vez el de mayor interés para usted: México. Tuve una reunión con el presidente Zedillo,[10] sin que recuerde bien todos los detalles. Pero algo recuerdo bastante bien: yo insistía, como simple consultor, que en la medida de lo posible él tendría que hacer, a mi modo de ver, una "reforma definitiva". Ese era mi concepto espontáneo, y así salió también en la exposición de motivos de la reforma de 1996.

Yo entendía en ese momento el concepto de "reforma definitiva" como una reforma que llevaba realmente a elecciones libres y honestas, que rompía con reformas que significaban un paso en dirección hacia un mayor pluralismo y otro paso o dos para seguir manteniendo o fortaleciendo el poder del PRI. Que rompía con el fraude o el supuesto fraude electoral. Claro que el joven del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ¿cómo se llama?

JR: Lorenzo Córdova.

DN: Sí, Lorenzo, mostró en un trabajo sobre la reforma electoral y el cambio político en México que la reforma y el cambio en sus raíces provenían

---

9 Gonzalo Barrios, cofundador de AD, ex presidente del partido, ex candidato presidencial, entre otros cargos.

10 En julio de 1996.

de los años 70. Pero no consideraba que en el mismo momento, cuando el PRI daba un paso adelante, trataba por algún otro mecanismo…

JR: ¿Compensar?

DN: ¡Compensar!

JR: Eso no se menciona en la literatura o se menciona muy poco.

DN: De verdad, uno ve que las reformas anteriores a la de 1996 siempre llevaban añadido algo que era más bien oculto. Que al mismo tiempo que parecían abrir un poco, cerraban en otra parte, de modo que el autoritarismo perfecto, citando a Mario Vargas Llosa, se mantenía con esas mismas características de las reformas. En mi conversación con el presidente yo tenía en mente esos antecedentes y este análisis. No pensaba en una reforma que le diera el último toque a las reformas anteriores, sino en una reforma distinta que hiciera una diferencia con todas las anteriores. Tampoco pensaba en una reforma para todos los tiempos. Ese es el supuesto de Lorenzo, lo que él conecta con el concepto de "reforma definitiva", para en fin desestimarlo. Repito: mi idea era romper con el tipo de reformas que había habido en el pasado. Y la forma de hacerlo era que se aprobara una reforma que fuera reconocida por todos los partidos y que llevara realmente a elecciones libres y honestas, incluso con la perspectiva de que la oposición pudiera ganar las elecciones. Una reforma definitiva en ese sentido.

Claro que en aquel momento, ni él (Zedillo) ni yo pensábamos que la oposición fuera capaz de ganar las próximas elecciones presidenciales. Mi convicción en ese momento era que el PRI iba a ganar de todas maneras, pero me equivoqué —me parece que no para mal, pensando en la transición democrática que en un inicio generalmente se fortalece por medio de la alternancia política—. El pronóstico acertado hubiera requerido que el PRI presentara un buen candidato, pero no lo tenía.

JR: Y ya en 1997 ganó la oposición conjunta la mayoría en la Cámara de Diputados.

DN: Más bien el PRI perdió la mayoría, porque la oposición estaba dividida. El resultado iba a complicar el ejercicio de gobierno. Perdió la mayoría absoluta en el parlamento y después la presidencia; dos elecciones que confirmaban que se había legislado una "reforma definitiva", la que ocasionó la transición a la democracia en términos de poder.

Retomando su pregunta inicial y ampliando mis consideraciones, en muchas oportunidades me han llamado para estar presente en otros países, por ejemplo, en Uruguay en los 80 y recientemente en Chile. Pero las reformas no resultaron siempre. Hay que saber que, empíricamente hablando, la gran mayoría de las reformas del sistema electoral en democracia fracasan; una tesis mía de los años 80 que se ha confirmado. El mejor ejemplo es Gran Bretaña, donde ya ha habido varios intentos de cambiar el sistema de mayoría relativa. Siempre han fracasado. Ha habido grandes comisiones para reformar el sistema electoral, pero las reformas no han resultado y eso es muy paradigmático para muchos países. La experiencia internacional es que las grandes reformas, en cuanto a sistemas electorales, son pocas. Hay pequeñas reformas dentro del sistema electoral, dentro del tipo de sistema establecido, eso sí. Muchos observadores no notan la diferencia entre esas pequeñas reformas que no cambian el tipo de sistema electoral y las grandes reformas que lo cambian; que pueden conducir también a otro tipo de sistema de partidos políticos. Hay que diferenciar. Quien no distingue bien dice que hay un sinnúmero de reformas electorales. No es cierto. Son pocas las reformas que hacen una diferencia.

JR: Justo ahora, en México, hay quien propone desaparecer o disminuir a los diputados de representación proporcional…

DN: Mi opinión es no cambiar. Ésa es mi opinión, no cambiar el tipo de sistema electoral.

JR: El sistema electoral actual en México tendría que seguir funcionando como es.

DN: Sí, seguir con ese mismo sistema. De repente aparece algún académico o intelectual que dice: "vamos a la representación por mayoría" (el sistema estadounidense). Al mismo tiempo se pide mayor participación, integración de independientes, etcétera. ¿Cómo compaginar eso? No se puede, porque si se quiere introducir un sistema mayoritario, se pierde en representación y participación. Empero, en México es necesario que algún elemento de proporcionalidad siga vigente, porque si no, se destruyen por medio del sistema electoral esas nuevas tendencias de dar mayor representación a los partidos políticos pequeños —un objetivo que convence, por lo menos en teoría; en la práctica sabemos que no es tan fácil, porque hay topes de representación, las barreras de entrada que impiden "una representación caótica"—. Por su equilibrio, es mejor seguir con el sistema segmentado y no pensar tanto en el modelo de Estados Unidos, donde rige el sistema de mayoría relativa, igual que en Inglaterra.

En términos comparativos, los sistemas de mayoría están a la deriva. La mayor parte de los sistemas electorales son proporcionales, sobre todo en las democracias bien establecidas; son proporcionales, aunque no logran una proporcionalidad exacta. Se orientan hacia una representación proporcional. No es la proporcionalidad como fórmula matemática, sino es la dirección, la tendencia hacia donde opera el sistema electoral.

JR: Entonces, ¿una reforma en ese sentido pudiera ir en contra de la tendencia mundial?

DN: Comparativamente, en las últimas reformas prácticamente no hay regreso de un sistema proporcional o combinado a uno de mayoría, salvo en una dictadura. Si ha habido un desarrollo hacia la proporcionalidad, se ha conservado. Incluso la tendencia general ha sido ampliarla, como ha

sucedido en el pasado también en México. Ahí tienen el sistema mayoritario para una parte y el sistema proporcional para otra parte de los escaños. Es una buena combinación. No conviene cambiar algo que por experiencia comparativa convence. El efecto político del sistema vigente compagina bien los resultados mayoritarios con la inclusión minoritaria, es decir, de otras tendencias presentes en el debate nacional, de mayor representación, de mayor participación, etcétera.

Sobre esta base, me parece que se puede defender bien el sistema vigente, dado que permite que esas nuevas tendencias tengan cabida en el parlamento. En vez de prohibirles expresarse políticamente por medio del sistema electoral, es preferible que el sistema electoral ofrezca las posibilidades, para ver si esas tendencias reales en la sociedad alcanzan una fuerza real en los votos para poder ingresar al parlamento. Es una gran señal de apertura del sistema y estoy, en términos generales, a favor de permitir lo particular, siempre y cuando no se destruya, como ya hemos enseñado antes, el sistema de partidos políticos por un participacionismo que puede tener fatales consecuencias. Siempre hay que tener en cuenta esa ambivalencia de lo institucional. El participacionismo es en cierto sentido peligroso, porque, dependiendo del contexto, puede caer en lo que sentencia el filósofo Kant: la idea es buena, pero no vale para la práctica.

JR: Y en este sentido, quizá para terminar, un mensaje que quisiera dar a los alumnos, a los más jóvenes, a los que están iniciando sus estudios de ciencia política o de ciencias sociales.

DN: Para sintetizar lo que he formulado en mi libro *¿Cómo estudiar ciencia política*?,[11] mi sugerencia sería estudiar la ciencia política principalmente en torno a tres consideraciones. Lo primero es estudiar la ciencia política comparativamente. El que sólo conoce su propio país, no lo conoce bien. Solamente por comparación se conocen las características,

---

[11] La editorial Marcial Pons lo publicará en 2012, en coedición con el TEPJF.

las peculiaridades del propio caso. En segundo lugar, tomar muy en serio el contexto: los objetos de investigación en su relación causal (por ejemplo, los efectos de los sistemas electorales) no se entienden bien sin tomar en cuenta el contexto. De nuevo, su importancia no se concibe sólo conociendo el propio país. Solamente con el estudio de otro caso se entiende que México tiene un contexto específico que importa mucho al medir o evaluar las instituciones y su funcionamiento. El contexto de la cultura política, por ejemplo, puede mostrar que instituciones que tienen éxito en un país no lo tendrán en otro.

JR: O sea que el propio contexto se tiene que evaluar de manera comparativa.

DN: Exactamente. Y el tercer elemento es la diferenciación: saber distinguir bien; por ejemplo, distinguir entre diferentes modelos de democracia. Dado que se da por sentado que América Latina actualmente cuenta sólo con democracias, sin esta diferenciación no se entiende por qué en algunos países el Estado de Derecho ya no funciona, ya no existe. En esas otras "democracias" precisamente no encaja el Estado de Derecho, porque ya no son "democracias electorales", sino "autoritarismos electorales". Sin diferenciar bien se deja de lado algo que es muy importante, tal vez más importante que la propia democracia, que es la vigencia del Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos que dependen del Estado de Derecho, y la igualdad frente a la ley, que también depende del Estado de Derecho.

El estudioso de la ciencia política va conocer que respecto del concepto de democracia, en América Latina se está pensando mucho en el igualitarismo en el ámbito económico, pero en primer lugar importa, a mi modo de ver, el igualitarismo respecto de la persona humana, la igualdad frente a la ley, la libertad que a uno le ofrece la democracia constitucional representativa, y la legalidad, la sumisión de los poderes públicos a la ley;

es decir, la vigencia del Estado de Derecho. Incluye, por ejemplo, la seguridad de que a mí no me va a buscar la policía por la noche por algo que tiene que ver con la política, con mis convicciones, por algo que he pensado o dicho. El Estado de Derecho es fundamental, aunque bastantes veces se pierde de vista, porque es lo común y corriente donde éste rige; salvo cuando de repente se pierde esa condición en nuestra vida, entonces se valoran de nuevo las libertades y garantías del Estado de Derecho. No diferenciar entre estados en los que el Estado de Derecho es un objetivo fundamental —parte del concepto mismo de la democracia— y estados que lo niegan y lesionan la legalidad, es una gran falacia.

Por lo tanto, hay que saber diferenciar y conceptualizar bien; eso es muy importante. Es necesario en el estudio serio de la ciencia política. Es intrínseco a la disciplina como ciencia. En los medios de comunicación a menudo no se diferencia. Justamente, el no diferenciar significa vender más, pero desde la academia hay que diferenciar, porque allí la lógica es la ciencia, es el análisis, es el conocimiento y no la venta, no la ganancia. La opinión se vende por la parcialidad, por la exageración. Las lógicas son diferentes y eso se comprueba en la forma en que se diferencia.

JR: Y usted también ha dicho que hay que pasar de la cultura de la opinión a la cultura del argumento.

DN: Sí, bueno, es otra expresión de la misma idea de pensamiento. La opinión es liviana, emocional y se vende bien; el argumento es más duro, racional, a veces pesado, y aunque lógico, es mucho más difícil de captar. El ejercicio del argumento es costoso, pero al final rinde mucho más para el individuo y mucho más para el país. Con la pura opinión no se puede gobernar bien un país; con la emoción tampoco. Con la racionalidad sí, siempre que no se pierda de vista lo histórico, el contexto. Con los argumentos se puede convencer a la gente que hay cierta racionalidad, y con el compromiso. El compromiso es un fenómeno de la racionalidad. La

emocionalidad es más subjetiva; en política se asocia con el personalismo y la intolerancia. Dejar al otro de lado sin aceptar su postura, incluso denigrarlo, eso proviene de la emocionalidad. La emocionalidad lleva también a la desconfianza. Con la racionalidad sí se reconoce el derecho del otro a opinar, a tomarlo muy en serio, a respetar e integrar sus intereses. Esa mentalidad hay que aprenderla de joven, y si eso no se enseña en alguna parte, el joven no la puede interiorizar y practicar como ciudadano. Tengo la esperanza de que los jóvenes estudiosos de la ciencia política en sus planteamientos críticos a la política aprendan a comportarse de otra manera y no solamente a repetir, cuando les toque hacer un día política, cuando tengan que ejercer la política como profesión.

JR: Muchísimas gracias.

Sección Bibliográfica

Jorge Fernández Ruiz. 2010. *Tratado de derecho electoral.* México: Porrúa.

José Alejandro Luna Ramos*

El derecho electoral es una disciplina que en México representa una veta abierta al estudio y la exploración especializados, y cuyo auge ha avanzado de la mano del desarrollo democrático, joven aún. No obstante, es destacable la obra y presencia de notables autores que, al paso del tiempo, se han convertido en autoridades en el tema. Uno de ellos es el doctor Jorge Fernández Ruiz, estudioso pionero de la materia, quien ahora incorpora a sus trabajos el *Tratado de derecho electoral.*

A golpe de vista, el título del texto puede parecer un tanto pretencioso pero, sin duda, refleja claramente su contenido. Se trata de un trabajo que lo mismo puede servir de inducción a todos aquellos interesados en conocer el camino de la democracia en México, que constituirse como un material de consulta especializada para la comunidad académica. En el libro están plasmados los elementos fundamentales para conocer qué es el derecho electoral, cómo ha surgido, cuáles son sus características y quiénes están encargados de aplicarlo en nuestro país.

La obra se divide en dos grandes apartados. El primero contiene una base teórica que servirá para aquellos que quieran profundizar en temas como la teoría del Estado, del poder y de las formas de gobierno. Ahí resulta interesante la manera en que el doctor Fernández Ruiz analiza los elementos del Estado, a los que suma los componentes del orden jurídico y de la finalidad, a los tradicionales del territorio, el gobierno y la población.

---

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Considera como elemento esencial el orden jurídico porque, sin el derecho como conjunto sistematizado de normas generales, el Estado carecería de una regulación de su organización y funcionamiento y, como bien lo refiere el autor, la ausencia de un orden normativo se traduce en desorden y caos. En cuanto a la finalidad, ésta consiste en el bien público, que es la causa final del ente estatal y donde se encuentra la aprobación de la ciudadanía, por ello se justifica que indudablemente el bien público siempre deba estar por encima de cualquier interés personal. Lo anterior es un ejemplo de por qué los primeros capítulos constituyen un tratado de teoría del Estado, que sirve como base para entrar al estudio de la materia electoral que incluye el segundo gran apartado.

El segundo bloque de capítulos trata, precisamente y de manera específica, del derecho electoral mexicano, empezando por su historia y evolución. Una vez que explica su desarrollo, el doctor Fernández Ruiz se ocupa de hacer un análisis de las fuentes, los principios, los fines y la codificación de esta rama del derecho, que hoy es considerada por muchos autores como autónoma.

Esta segunda parte también considera temas centrales, como la teoría de la representación, los partidos políticos, el sistema electoral mexicano y lo que el autor denomina las "patologías electorales". Respecto a los partidos políticos, el autor los define claramente y analiza los requisitos que se necesitan para formarlos. Este tema es abordado en el contexto actual, pues no se debe olvidar que, si bien la discusión sobre las candidaturas ciudadanas o independientes no ha sido agotada y es materia de deliberaciones y procesos legislativos de aspiración reformista, hasta hoy los partidos son la única vía de acceso a los órganos de representación en nuestro país. El concepto "patologías electorales" es utilizado por el autor para describir —como en la biología o la medicina— una serie de elementos sintomáticos de una enfermedad, que en este caso afectan la salud del sistema democrático. En esta sección describe de manera detallada diversas modalidades de la nombrada "mapachería" electoral. Vale la pena leerlo con cuidado y atención.

Más adelante, se estudia el ámbito institucional, por lo que hace referencia a las dos autoridades federales del país —el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— y hace una descripción detallada de la estructura y de las funciones de cada una de ellas. Esta parte puede resultar la más accesible para la ciudadanía en general, lo que hace obligada su lectura. No cabe duda de que es importante que los ciudadanos tengan a su alcance información que les familiarice con la materia y, sobre todo, con las autoridades encargadas de garantizar el ejercicio de sus derechos político-electorales y de vigilar que las actuaciones electorales se realicen apegadas a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Para el caso de especialistas, en cambio, considero de suma relevancia el capítulo titulado Teoría del acto electoral, pues resulta un tema innovador en la doctrina del derecho electoral. Ahí, realiza un estudio sobre la función electoral y los elementos de un acto jurídico, para llegar así a una definición específica del acto jurídico electoral. Para el autor, dicho acto electoral, en sentido lato, se entiende como la declaración de voluntad que tiene consecuencias jurídicas en cualquier etapa de los procedimientos electorales, lo que comprende tanto al acto individual, como al acto general. En contraste, en sentido restringido o estricto, el acto electoral es la declaración unilateral de voluntad de una autoridad u órgano del poder público que, en ejercicio de su función electoral y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario, crea, modifica, transfiere, certifica o extingue derechos y obligaciones en materia electoral a favor y a cargo de un individuo o de varios específicos. Estas dos definiciones, autoría del doctor Fernández Ruiz, son novedosas y muy convenientes. Con gran responsabilidad el autor desarrolla la teoría del acto electoral y deja un precedente valioso para aquellos que pretendan seguir con su estudio.

En suma, el texto contiene un valor agregado, que consiste en el tino del autor para conjuntar elementos tanto de la ciencia política como de historia, filosofía y, por supuesto, de derecho. Sin duda, el carácter

multidisciplinario que imprime Fernández Ruiz a su trabajo facilitará el estudio de los fenómenos político-electorales y de los procesos jurídico-electorales desde una perspectiva holística.

La obra es una aportación de gran valía para la ciudadanía en general y principalmente para todos los estudiosos del derecho electoral, tanto académicos como aquellos que ejercemos una actividad tan dinámica y de tanta trascendencia como la impartición de justicia electoral.

Como juez, considero que las doctrinas y teorías de los investigadores, profesores y académicos nutren la función del impartidor de justicia; el juez acude a la doctrina para contar con argumentos sólidos y transparentes que sustenten sus decisiones. Así, la aportación que hace el doctor Fernández Ruiz al acervo bibliográfico del derecho electoral será provechosa para todos aquellos que nos dedicamos de una u otra forma a su aplicación pero, además y sin duda, de todo aquel ciudadano interesado en la materia. Profesores, estudiantes e investigadores agradecerán la publicación de este *Tratado de derecho electoral*, que ve la luz en un momento que no podría ser más oportuno: el contexto del proceso electoral federal de 2012. Enhorabuena.

Jorge Eugenio Ortiz Gallegos. 2011. *La mancha azul. Del PAN al NeoPAN y al PRIoPAN*. México: Grijalbo.

Tania Modesta Martínez Cárdenas*

En 1992, el connotado panista Jorge Eugenio Ortiz Gallegos (1925-2010) renunció a su militancia en el partido, luego de que considerara que éste se había distanciado de sus principios originales y que había acabado por transfigurarse en buena medida en lo que desde sus orígenes había sido la antítesis de su identidad, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el régimen autoritario en el que se enmarcaba.

La mancha azul. Del PAN al NeoPAN y al PRIoPAN es justamente el testimonio que explica el porqué de esta separación. No se trata de la visión de un panista de a pie, sino de un militante que estuvo en la primera fila de las decisiones políticas del partido casi desde que Manuel Gómez Morín fundara el Partido Acción Nacional (PAN), en 1939. De ahí la importancia de su perspectiva.

Ortiz Gallegos ingresó a esta organización en 1945 y desde entonces realizó varias funciones (fue miembro de su consejo nacional), fue candidato a diversos cargos de elección popular (en 1962 compitió por la gubernatura en Michoacán) y diputado federal de 1985 a 1988, entre otros puestos importantes.

* Profesora de asignatura de Teoría Política en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Su perspectiva sobre la evolución del PAN y lo que él considera la mutación de este partido político en PRIOPAN no es la del oportunista o del tránsfuga político mexicano que, ante la imposibilidad de obtener un cargo de poder o candidatura, decide reescribir una historia autojustificatoria y legitimadora de su nueva posición.

Ortiz Gallegos y quienes partieron con él en 1992 en la fundación de lo que en un principio fue una corriente dentro del PAN, Foro Doctrinario y Democrático, renunciaron al partido justo cuando éste comenzó a saborear las grandes mieles del poder, en la década de 1990 (capítulo VII), al amparo de lo que el autor denominó como la asociación convenenciera y pragmática con el PRI de Carlos Salinas de Gortari (capítulo VI).

Aunque muchos puedan disentir con la visión del PAN que Ortiz Gallegos plasmó en *La mancha azul…*, su lectura es necesaria para comprender la política partidista mexicana contemporánea, porque las críticas que él expone son compartidas por una corriente dentro de Acción Nacional, conformada por miembros que acompañaron honestamente a esta organización casi desde su fundación y hasta la década de 1990, cuando era difícil ser tanto oposición como militante de un partido que estaba lejos de contar con los recursos abundantes que ahora tiene (capítulo XII).

El autor guardaba nostalgia por un modelo de partido que —como bien lo han señalado Otto Kirchheimer, con su partido atrápalo todo, y Angelo Panebianco con su partido profesional electoral— hoy está en extinción y bajo el cual la militancia era una forma de vida y las actividades de la organización orientaban la ética que habría de regir no sólo a sus miembros, sino a la sociedad entera.

La nostalgia de Ortiz Gallegos era por aquellos militantes sacrificados y comprometidos con los principios del partido al que sostenían con sus propios recursos, aun cuando fuera precariamente. Y dado que el partido era una forma de vida, éste también proveía de amigos entrañables, por lo que no es casual que el autor insinúe su pesar por el distanciamiento que

tuvo con el hijo de quien fuera —según su propio dicho— uno de sus mejores amigos: Luis Calderón Vega.

El autor desdeña la metamorfosis burocrática y organizativa del partido, cuyos apuros económicos terminaron gracias al financiamiento público, el cual llegó a sustentar —según sus propia palabras— una creciente "empleomanía", con dirigentes bien pagados que apenas si recuerdan los apuros económicos que sufrió Gómez Morín para sostener la vida partidaria en sus inicios (capítulo X).

La mancha azul… es una mirada sentida, escrita desde la emoción y que en todo momento reclama el regreso a un partido que en un principio se definía como portador de "una misión humanista", defensor de los derechos humanos, contra los abusos de autoridad y estandarte de la redistribución justa de la riqueza (capítulos I, II y III), y que después, a finales de la década de 1980, se convirtió en una organización copada por los intereses empresariales que relegó el interés común (capítulos VIII y XIX).

Con tono de denuncia, Ortiz Gallegos crítica —parafraseando a Vicente Fox— que el PAN haya enviado la doctrina partidista "de vacaciones"; que se hubiera integrado a la Internacional Demócrata Cristiana, pues, aunque muchos de los integrantes de Acción Nacional habían sido cristianos, no debía asumir una identidad de partido confesional (capítulo IV), y que la organización se acercara a organizaciones neoliberales de corte conservador como la Unión Democrática Internacional que dirigió Margaret Tatcher (capítulo XII). También cuestiona la calidad moral de algunos miembros del PAN al apoyar medidas impopulares (capítulo XIV).

A pesar de que este registro de la memoria personal fue escrito desde la subjetividad de su autor, aporta valiosos datos. Por ejemplo, corrobora el financiamiento que el PAN recibió desde el extranjero en la década de 1980 por parte del partido republicano de los Estados Unidos y de la democracia cristiana alemana (capítulo IX).

Se comparta o no la mirada que Ortiz Gallegos sostiene en *La mancha azul…*, esta obra resulta valiosa porque la decepción del autor con el PAN

no lo llevó a su dimisión de la política, por el contrario, este legado personal parece ser un llamado a reivindicarla como medio para dirimir los conflictos y a alejarla de la óptica que la visualiza como una práctica o inclinación viciosa y corrupta. Más aún, llama a refundarla desde una práctica ética: "Sin moral, la política es barbarie, simulación, falsificación" (27).

Esta publicación *post mortem* que resulta tanto subjetiva como racional, con ecos y resonancias bíblicas, es, sobre todo, importante porque habla de las entrañas de Acción Nacional, cuyo análisis y entendimiento es central para la política mexicana actual.

José Alejandro Luna Ramos. 2011. *Sistema de justicia electoral mexicano.* México: Porrúa/Universidad Panamericana.

Fernando de la Peza Berríos*

El prólogo de este libro lo realizó Rodolfo L. Vigo, un destacado jurista argentino con obra reconocida en el ámbito internacional, quien nos da luz sobre la importancia del texto colectivo que se reseña. Dice "más allá del valor del contenido de la obra, nos interesa destacar la metodología de análisis reflejada a lo largo de la misma" (XVIII) y respecto de los autores nos menciona que no sólo cuentan con "un importante currículum académico" sino que están en la "Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que los habilita para que sus observaciones tengan el respaldo que brinda el enfrentarse cotidianamente a expedientes" (XVIII).

El coordinador de la obra, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), maestro José Alejandro Luna Ramos, con sencillez, en la Introducción, reconoce como uno de sus méritos rodearse "de gente joven que busca lograr cosas grandes; personas con carácter y valores infranqueables, profesionistas que como lo sugería el filósofo español Jaime Balmes, tengan: 'una *voluntad decidida; acción vigorosa; cabeza de hielo, corazón de fuego, y mano de hierro'*" (XXII). Los coautores de la obra han sido todos secretarios de estudio y cuenta del magistrado presidente Luna Ramos.

---

* Capacitador I del Centro de Capacitación Judicial Electoral. fernando.delapeza@te.gob.mx.

Su trabajo como coordinador se puede ver en la lógica y estructura que tiene la obra, cada autor analiza los diversos elementos teóricos, normativos y jurisprudenciales del tema tratado, a la par de expresar sus opiniones e incluso sus críticas.

Otro aspecto interesante que presenta la excelente coordinación de la obra es la distribución y elección de cada uno de los temas, los cuales recorren los aspectos más importantes y relevantes del sistema de justicia electoral mexicano.

Nuestra pretensión no es agregar conceptos ni ser exhaustivos en el ya suficiente análisis de los contenidos que hacen los autores, no obstante, en las siguientes líneas pretendemos dar al lector un esbozo panorámico que le invite a dar una lectura profunda al texto aquí reseñado. En seguida, analizaremos cada capítulo.

Capítulo I. La justicia electoral en México

Enrique Martell Chávez, autor del primer capítulo, comienza por narrar la evolución de los tribunales electorales en México, desde 1917, haciendo énfasis en cómo se ha forjado la pluralidad democrática nacional con la transición de un partido hegemónico en el poder a partir de la elección presidencial de 2000, así como en el cambio de las fuerzas políticas en el Congreso federal.

Asimismo, en la evolución del TEPJF expone cómo se ha instaurado la justicia electoral en el ámbito local a través de las Salas Regionales y su permanencia.

Con referencia al TEPJF como órgano de control directo de la Constitución, señala los conflictos que ha tenido que enfrentar con otros poderes o instancias, como cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pretendió asumirse como institución única del control de la constitucionalidad, situación que fue superada con la reforma de 2007. Así, poco a poco se ha afianzado el carácter del TEPJF como garante de los principios rectores de una elección.

Sin embargo, en opinión del autor, por una parte aún se han suscitado cuestionamientos sobre la independencia e imparcialidad del TEPJF, por ejemplo, en la elección presidencial de 2006.

Además, el autor nos comenta la integración, competencia y facultades del Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación; la integración orgánica del mismo y de sus Salas, así como atribuciones y criterios y reglas de competencia, siempre con referencia en la Constitución y en la ley, las cuales lo establecen como máxima autoridad electoral, salvo lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional.

En general, dadas las atribuciones de la Sala Superior, por un criterio residual podemos determinar las atribuciones de las Salas Regionales; además, es importante mencionar que se establecen sendas competencias por atracción y delegación, según la importancia del asunto o la mayor carga equitativa de trabajo entre las distintas Salas del TEPJF.

Capítulo II. Reglas comunes a los medios jurisdiccionales de impugnación en materia electoral

Jorge Enrique Mata Gómez comenta con detalle las formas procesales comunes a los medios de impugnación establecidos en la LGSMIME, desde la procedencia, el cómputo de plazos, el interés jurídico, la definitividad y, *per saltum*, la personería y la autoridad responsable.

Nos describe cuáles son los requisitos de la demanda y técnica de formación de agravios de acuerdo con su forma e independientemente de dónde los ubiquemos.

Asimismo, analiza la suplencia de la queja en materia electoral, como son las generalidades y sus alcances apegados a estricto derecho.

Del sistema probatorio nos señala los tipos de prueba admisibles, así como su ofrecimiento y valoración.

Además, desarrolla el trámite, la sustanciación y las actuaciones judiciales.

Por último, los efectos de las sentencias y problemas relativos a su ejecución, subrayando sobre todo la capacidad de ejecución del TEPJF, aun ante la oposición de las autoridades sujetas de acuerdo con la sentencia emitida.

Capítulo III. Nulidades electorales y vías de impugnación

Fernando Ramírez Barrios desarrolla de forma sustancial con referencia en la LGSMIME y con apoyo en varias tesis jurisprudenciales las causales de nulidad en sus distintos niveles (del voto, de la votación recibida en casilla y de la elección federal en su totalidad, sea ésta del tipo que sea). En general, los elementos constantes que aparecen en su análisis son la determinancia, la gravedad de la falta y su fehaciente acreditación.

Una de las cosas más interesantes de su estudio es que no define a la nulidad como una sanción, porque ese tipo de definición conllevaría consecuencias insostenibles dentro de los principios generales del derecho y para el sistema de justicia electoral en sí.

En cuando a los medios de impugnación previstos en la normativa electoral como tal, señala sus generalidades. Sin embargo, el estudio desarrolla con mayor detenimiento tanto el juicio de inconformidad como el recurso de reconsideración al ser éstos los que mayormente se relacionan con las nulidades en materia electoral.

Por último, realiza algunas propuestas de reformas a fin de que la normativa electoral sea más precisa en ciertas lagunas que están vigentes y que dan lugar a la incertidumbre en el sistema electoral de nulidades.

Capítulo IV. Control de los actos de autoridad electoral federal

En este capítulo, David Ricardo Jaime González expone en primer lugar la evolución de la materia electoral que fue en un principio considerada sim-

plemente parte de la materia administrativa y, por tanto, tenía escasos mecanismos de control, hasta alcanzar su autonomía y el desarrollo de los actuales mecanismos de control mediante una normativa que va desde la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, la Ley para la elección de Poderes Federales, de 1918; la Ley Electoral Federal de 1946; la Ley Electoral Federal de 1951; la Ley Federal de Organizaciones políticas y procesos electorales de 1977; las reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987; la reforma constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990; las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994, hasta las reformas constitucionales de 1996.

Entrando en materia, el medio jurídico por el que se controlan los actos de la autoridad electoral federal está previsto en la LGSMIME, y es:

a) El recurso de revisión.
b) El recurso de apelación.

Para el estudio de estos medios, el autor esclarece la naturaleza jurídica de un recurso como:

> el medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro de superior jerarquía (Ovalle en Luna 2011, 192).

Recurso de revisión

1. La naturaleza jurídica es ser un verdadero recurso administrativo, excepcionalmente jurisdiccional, ordinario, vertical, e intermedio o provisional, cuyo objeto es garantizar la legalidad de los actos y resoluciones que provengan del secretario ejecutivo y de los órga-

nos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia (Jaime en Luna 2011, 195).

2. En cuanto al plazo de interposición es aplicable el artículo 34 de la Ley de Medios. El recurso de revisión procede en cualquier tiempo, excepto durante la jornada electoral o contra cuestiones relacionadas a la misma (Jaime en Luna 2011, 196).
3. En ese contexto, conforme a los elementos del párrafo en análisis, son impugnables por los partidos políticos, todos aquéllos actos o resoluciones de la autoridad electoral federal que produzcan un daño o menoscabo, material o moral, ya sea en sus derechos o prerrogativas o de intereses difusos (Jaime en Luna 2011, 197).
4. En este medio de impugnación, la competencia corresponde a los órganos del IFE (Jaime en Luna 2011, 198).
5. Etapas del recurso de revisión:
   a) Trámite. Se aplican las reglas comunes de los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.
   b) Sustanciación. Una vez que la autoridad resolutora reciba la documentación correspondiente, su presidente turnará el expediente al secretario para que verifique si el mismo cumple con los requisitos legales de procedencia (Jaime en Luna 2011, 201).
   c) Resolución. El secretario elabora el proyecto de resolución y lo pone a consideración del órgano al que pertenece, para lo cual cuenta con un plazo de ocho días, contados a partir de que recibió la documentación del recurso de revisión (Jaime en Luna 2011, 203).

Recurso de apelación

1. La naturaleza jurídica es ser un medio de impugnación jurisdiccional, ordinario, vertical, definitivo por regla general y provisional por excepción, que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los órganos del IFE, siem-

pre y cuando sean impugnables a través de algún otro medio, por medio de la modificación, anulación o revocación del acto o de la resolución impugnada.

2. Al igual que el recurso anterior, en cuando al plazo de interposición del recurso de apelación, se puede concluir que procede en cualquier tiempo, con la única excepción de la jornada electoral o de cuestiones relacionadas con la misma.
3. Los actos impugnables son los informes de la lista nominal de electores, las sanciones del Consejo General y las resoluciones del órgano técnico de fiscalización del IFE.
4. La competencia corresponde a la Sala Superior del TEPJF conforme a los artículos 3 y 4 de la Ley de Medios.
5. Los supuestos de legitimación y personería en el recurso de apelación están previstos en el artículo 45 de la Ley de Medios, sin embargo, de acuerdo con el autor, representan una lista enunciativa, pero no limitativa (Jaime en Luna 2011, 224).
6. Etapas del recurso de revisión
   a) Tramitación. Se rige por los artículos 17 y 18 de la LGSMIME.
   b) Sustanciación. Se aplican las reglas generales establecidas en los artículos 19 a 21 de la Ley de Medios.
   c) Resolución. La gama de asuntos que se resuelven mediante este recurso es muy amplia en el sentido de confirmar, modificar o revocarlo.

Capítulo V. Control constitucional de los actos de las autoridades electorales locales

De acuerdo con Adín Antonio de León Gálvez, el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) es un medio de impugnación por el cual el TEPJF se constituye en revisor de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales; es decir, verifica que los mismos se hayan realizado con apego a

las normas y principios electorales básicos (León en Luna 2011, 237). A lo largo del capítulo, el autor complementa las disposiciones legales en que se fundamentan los diversos aspectos relevantes de este juicio con abundantes criterios jurisprudenciales.

Entre los aspectos relevantes de los requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión en estudio, el autor señala los siguientes:

1. El acto impugnado debe ser definitivo y firme.
2. El acto impugnado debe violar algún precepto de la CPEUM.
3. Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de la elección.
4. Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
5. Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La competencia para conocer y resolver de los JRC corresponde a la Sala Superior en única instancia tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal, y a las Salas Regionales de acuerdo con su jurisdicción y según el acto o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales; diputados locales, así como diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos.

Es importante mencionar que, en este juicio, la legitimación corresponde nuevamente a los partidos políticos mediante sus respectivos representantes, conforme al papel que desempeñen en el conflicto, sea como partes o como terceros interesados.

Finalmente, las sentencias y las notificaciones pueden tener como efectos los de confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado.

Capítulo VI. La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y los militantes de un partido político

En este capítulo, Felipe de la Mata Pizaña comienza por dar una explicación reflexiva de la improcedencia del amparo en la protección de los derechos político-electorales, haciendo una alusión histórica proveniente de la famosa Tesis Vallarta, consistente en una división de derechos subjetivos entre legitimidad —referente a una persona nombrada para determinado cargo— y competencia —otorgada a la autoridad en sí y sus facultades ejercidas dentro de su jurisdicción (véase 277)—. Para lo cual citamos el siguiente párrafo:

> Establecida tal diferencia, [Ignacio Luis Vallarta] sostuvo que cada tipo de derecho tenía una forma de defensa dista de acuerdo con su naturaleza: los [derechos] comunes deben ser defendidos por vía de las acciones ante los tribunales civiles, familiares, laborales, etc.; los derechos humanos, la acción de amparo, y los políticos, las vías de igual naturaleza ante los colegios electorales (Mata en Luna 2011, 278).

Específicamente, por reforma al artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, se sustrajo de la esfera del amparo la posibilidad de revisar las resoluciones de cualquier autoridad electoral. Por tanto, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se crea como medio de control constitucional de los derechos de los ciudadanos mexicanos.

En lo sucesivo, el autor divide su exposición en dos apartados:

a) Reglas aplicables al JDC en general:
   1. Los derechos susceptibles de protegerse por este medio están enunciados en el artículo 79 de la Ley de Medios y en consonancia con el artículo 35 de la CPEUM, sin embargo, el sen-

tido de los derechos políticos ha sido ampliado de tal como deriva de los SUP-RAP-020/2000 y SUP-RAP-117/2001 (Mata en Luna 2011, 281).

2. Jurisprudencialmente se han establecido diversas puntualizaciones sobre la procedencia del juicio, baste mencionar que resultan impugnables los actos y resoluciones de las autoridades o los partidos políticos, o bien, omisiones del deber de las respectivas autoridades electorales.
3. Es precisamente el ciudadano de forma personal e individual o por vía de sus representantes legítimos, quien debe promover el JDC, a diferencia de los medios de impugnación sintetizados anteriormente en los que correspondía a los partidos políticos.
4. Los órganos del TEPJF competentes serán tanto la Sala Superior en razón de violaciones a derechos político-electorales relativas a los procesos federales, al igual que al ejercer su facultad de atracción, como las Salas regionales por las violaciones cometidas en los procesos locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones.
5. Con el carácter de definitivas e inatacables, tienen los efectos de las sentencias de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.
6. En caso necesario, se aplican incidentes de ejecución sobre las sentencias de JDC, así como las demás reglas establecidas en los diversos medios de impugnación de la materia.

b) La defensa jurídica de los derechos del militante del partido político está apoyada además por la existencia de los JDC en ámbitos locales y su funcionalidad como medios de protección de los derechos de los militantes frente a los actos de la administración electoral, de la autoridad jurisdiccional electoral o actos y resoluciones internos de los partidos políticos; lo cual, por supuesto, se rige por reglas especiales, como pueden ser el interés jurídico de los mi-

litantes para impugnar los resultados de una elección interna, así como por el agotamiento de medios internos de solución de conflictos o intrapartidarios.

Capítulo VII. El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México

En este capítulo, Rubén Jesús Lara Patrón nos explica el control mixto de la constitucionalidad de las leyes electorales en México. Comienza por hacer explícita la premisa de la supremacía constitucional bajo la cual se rigen todos los actos y leyes de cualquier materia y, en específico, los electorales.

La composición mixta del control constitucional en materia electoral deriva del control de las leyes que compete, por una parte, a la SCJN, pues ella se encarga del dominio abstracto de las leyes electorales con efectos *erga omnes*.

Y, por otra parte, compete a las Salas del TEPJF en cuanto se trate de un control concreto, esto es, de la no aplicación a un caso particular de una ley electoral que se estime contraria a la Constitución, con efectos restringidos a las partes en litigio; lo que en palabras del autor "se trata de la 'cláusula Otero' trasladada a la materia electoral" (Lara en Luna 2011, 352).

En el primer caso, el del control abstracto, no se exige la existencia de un agravio personal y directo, ni de un interés jurídico específico, pues su objeto es la defensa de la regularidad de la Constitución (Lara en Luna 2011, 367).

En el segundo caso, el del control concreto, es congruente que sólo los partidos y candidatos —tratándose de cuestiones de inelegibilidad— se encuentren legitimados para interponer el recurso de reconsideración.

Asimismo, es importante mencionar que debido al grado de control de las leyes en materia electoral, el TEPJF debe respetar la declaración de la constitucionalidad que haya hecho la SCJN de una ley determinada, en la solución de los litigios que sean de su competencia; asimismo, que

es necesaria una constante comunicación entre ambos órganos a fin de evitar la declaración de sentencias contradictorias.

Capítulo VIII. El procedimiento especial sancionador (PES)

En este capítulo, Marco Antonio Zavala Arredondo nos explica el procedimiento especial sancionador —cuyo antecedente resultó ser el método especializado— seguido ante el Consejo General del IFE. Sin embargo, su perspectiva es más amplia al proponer ciertos cambios a la legislación vigente a fin de hacer más efectivo este procedimiento.

El autor procede a explicar sintéticamente la instrucción y resolución del procedimiento especial sancionador a través de la realizada por la Secretaría del Consejo General del IFE, y la resolución final por el propio Consejo, no obstante, este procedimiento también puede llevarse a cabo por los órganos distritales.

El autor justifica desde un nivel dogmático, alterno al de la corriente que denominaría atribuciones cuasi-judiciales de los órganos administrativos, la sede de este procedimiento en los términos siguientes:

> A diferencia de lo que ocurre en un proceso judicial, en los procedimientos administrativos la finalidad esencial es la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general (Zavala en Luna 2011, 407).

A continuación, Zavala Arredondo dirige sus propuestas a tres puntos concretos sobre el procedimiento especial sancionador:

1. Diferenciar sus finalidades. Arguye que lo más conveniente sería limitar dicho procedimiento a la función reparadora y que el procedimiento sancionador se tramite por separado (Zavala en Luna 2011, 411).

2. Redimensionar las materias que le son propias. En este aspecto, el autor propone:
   a) Facultar a la autoridad jurisdiccional para el conocimiento de estos asuntos.
   b) Reconfigurar el régimen de obligaciones de los partidos políticos.
3. Redefinir sus órganos competentes. En opinión del autor, el Consejo General del IFE no ha sido diseñado para atender el tipo de responsabilidades que conlleva dicho procedimiento, sugiere que sería necesaria la autonomía técnica en su funcionamiento como la tiene, por ejemplo, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (Zavala en Luna 2011, 416).

Por todo lo anterior, recomendamos ampliamente la lectura y estudio cuidadoso para todas las personas interesadas en esta material.

Aníbal Pérez-Liñán. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cecilia Aida Hernández Cruz*

Aníbal Pérez-Liñán presenta en este libro los orígenes y consecuencias de lo que él llama "un nuevo patrón de inestabilidad política en la región latinoamericana", representado por la remoción del presidente de su cargo en ocho países en el periodo de 1992 a 2004. La obra estudia el fenómeno del juicio político a los presidentes en Brasil, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Perú, Argentina y Bolivia.

El libro está dividido en ocho capítulos, en los que el autor echó mano de la ciencia política, la sociología, la comunicación, el análisis de los movimientos sociales y el análisis institucional para mostrar una visión de los nuevos conflictos que las democracias latinoamericanas enfrentan. La lectura del trabajo es indispensable para aquellos estudiosos de la política comparada y para los interesados en el análisis institucional; aporta una serie de ejemplos que permiten una reflexión sobre los desaciertos que algunos gobiernos latinoamericanos han tenido y que podrían seguir contagiando a la región. Además, la obra es un excelente ejercicio metodológico.

En el primer apartado, Pérez-Liñán explica la relevancia que cobra en América Latina el juicio político como una muestra de "fracaso presidencial"

* Directora de divulgación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. cecilia.hernandez@te.gob.mx.

y, sobre todo, como un síntoma de "crisis institucional que representa una ruptura con el pasado". Afirma que los juicios políticos se generan cuando los medios de comunicación "revelan escándalos políticos de manera sistemática y cuando el presidente no puede mantener un control estricto del Congreso". Asimismo, la intensidad de la legislatura para remover a un presidente se relaciona con el apoyo ciudadano con el que cuenta para este fin. Estos argumentos cuestionan la supremacía presidencial que había proliferado en las democracias latinoamericanas, brindando de alguna manera capacidad a los congresos para convertirse en agentes de la responsabilidad democrática.

En el capítulo dos, el autor expone seis procesos políticos, cinco de ellos llevaron a juicios políticos y uno a la declaración de incapacidad presidencial (37); resalta que en estos casos la intervención militar no fue una alternativa para resolver la crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo, y destaca también la importancia de los medios de comunicación en el proceso.

En concreto, describe los casos de Fernando Collor, en Brasil; Carlos Andrés Pérez, en Venezuela; Ernesto Samper, en Colombia; Abdalá Bucaram, en Ecuador; Raúl Cubas Gru, en Paraguay, y Luis González Macchi, en Paraguay. El autor concluye que en estos procesos políticos los presidentes tenían estructuras partidarias diferentes, poseían respaldos partidarios diversos e incluso economías distintas en cada uno de sus países, sin embargo, se manifestó el común denominador de ser personajes envueltos en escándalos de corrupción, abuso de poder y, sobre todo, en contextos donde las intervenciones militares no eran viables, por tal motivo, el juicio político se convirtió en la principal herramienta de los legisladores de la oposición.

En el capítulo tres el autor se pregunta ¿cuáles son las consecuencias de las crisis presidenciales para la estabilidad de la democracia? y resalta, mediante el estudio de 58 crisis presidenciales en la región, la forma en que se han fortalecido las instituciones al no recurrir a la intervención militar como práctica común.

Al terminar la década de 1970 se fueron reduciendo las intervenciones miliares como medio para desahogar las crisis políticas y se dio paso a otro tipo de procesos, como el juicio político como una nueva forma de afrontar la crisis ahora de tipo "presidencial", caracterizada por los conflictos entre el presidente y el Congreso. El autor afirma que la caída de los presidentes no ha causado "el colapso de los regímenes democráticos durante la era democrática actual" (111). Este fenómeno ha provocado que los congresos se vean sujetos a nuevas presiones de otros actores, como los movimientos sociales y los medios de comunicación.

El capítulo cuatro es nombrado América Latina en la era del escándalo, en éste, el autor documenta cómo en las décadas de 1980 y 1990 se dio una oleada de escándalos políticos en la región, que de alguna manera también correspondían con los cambios que estaba enfrentando la prensa. El desarrollo de cadenas de televisión y la profesionalización de las redacciones, entre otros elementos, permitieron que se diera un papel importante a la prensa política, que exaltaba las relaciones de corrupción y el mal manejo de recursos, entre otras situaciones incómodas en las que los presidentes, sus familias y hasta miembros del gabinete se veían envueltos. Pérez-Liñán afirma que el uso de esta herramienta se extendió incluso a otros funcionarios, como jueces y fiscales, que impulsaban sus carreras investigando las acusaciones a los políticos, lo de dejaba ver más que nada la ambición de los políticos y el oportunismo de los medios de comunicación.

En el capítulo cinco revisa el declive del apoyo popular a presidentes generado por su involucramiento en escándalos mediáticos. Las protestas masivas favorecieron el escenario para que se emprendieran procesos de juicio político, aunque el inicio de estos procesos haya resultado de acusaciones específicas. La protesta popular se generó en gran medida debido al descontento con las políticas económicas y a la propia situación económica en la que se encontraban los países de los casos revisados. En conclusión, el autor afirma que los reclamos de juicio político "fueron una respuesta legítima a los escándalos de corrupción, producto de manipu-

lación de los medios y, el fracaso de una política en el contexto de democracias con una institucionalización débil" (202).

¿Cómo la indignación popular y los escándalos se traducen en acción legislativa contra el presidente? Es la pregunta que Aníbal Pérez-Liñán responde en el capítulo seis. El Congreso debe adoptar acciones que fomenten su credibilidad y lo fortalezcan como institución democrática, evidentemente habrá legisladores que apoyen al presidente por su identificación partidaria, sin embargo, cuatro factores influyen para que el Congreso tome la decisión de iniciar un proceso de juicio al presidente: las normas constitucionales, el sistema de partidos, la relación del presidente con el Congreso y el contexto político general.

Es de resaltar el esfuerzo metodológico del autor para demostrar que, en los sistemas presidenciales, los congresos tiene el poder de bloquear el proceso de enjuiciamiento y el presidente puede jugar con sectores de los mismos para lograr ciertos efectos. Es decir, los presidentes que confrontan al Congreso tienen más posibilidades de ser enjuiciados que los que se aíslan y crean coaliciones.

El capítulo siete muestra algunos casos en los que no necesariamente se dio un proceso de juicio político para que los presidentes fueran depuestos, los de Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, en Argentina; esta descripción permite al autor mostrar el nuevo esquema de inestabilidad democrática mencionado en capítulos anteriores, en donde las intervenciones militares fueron sometidas. De esta manera, en el capítulo final el autor se plantea esta nueva forma de inestabilidad política de la década de 1990 y principios de la de 2000, y explica cómo las élites desarrollaron habilidades para resolver los conflictos sin la intervención de los militares. Finalmente, deja como reflexión al lector la nueva concepción de los presidencialismos latinoamericanos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) invita a investigadores, académicos y público especializado, nacional e internacional, a enviar propuestas de artículos para integrar la revista *Justicia Electoral* en sus secciones Doctrinal, Estados, Documental y Bibliográfica.

La revista *Justicia Electoral* es editada por el TEPJF y la publicación es semestral (junio y diciembre). Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances e innovaciones en la materia. El contenido de esta revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

BASES

- Deberán estar en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en la temática político-electoral.
- Para la sección Doctrinal y Estados, la extensión deberá ser de 15 a 25 cuartillas (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios), incluyendo la bibliografía. Para la sección Bibliográfica, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.
- Deberá incluirse el título del trabajo en español e inglés.
- Toda colaboración deberá ir acompañada de un resumen (máximo 150 palabras) y de un listado de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), ambos en español e inglés.
- En archivo anexo deben enviarse de forma breve los datos curriculares del autor, en los que se incluyan su dirección postal, institución de adscripción y su dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, tamaño de letra de 12 puntos en fuente Univers, alineación justificada, sangría en la primera línea de 1 cm y sin espacios entre párrafos.

- Si el artículo incluye gráficas, cuadros y mapas, deberá especificarse la fuente y enviarlos como archivo anexo en programas editables (Excel, Word, etcétera).
- Las citas deberán ser estilo Harvard en el cuerpo del trabajo. Ejemplo: (Sartori 2003, 14). Consultar guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con tamaño de letra de 9 puntos en fuente Univers y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deberán ordenarse alfabéticamente al final del texto y sus componentes estar separados por la puntuación y en el orden siguientes: autor o autores (apellidos y nombre) [punto] año de edición [punto] Título de la obra en cursivas [punto] Número de edición (después de la primera) [punto] Volumen o tomo [punto] Lugar de edición [dos puntos] Editorial o institución [punto]. Ejemplo: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial. Consultar guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Cuando se emplee una sigla o acrónimo, en su primera mención deberá escribirse su equivalencia completa y luego entre paréntesis la sigla o acrónimo que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte del Centro de Capacitación Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a los miembros del Co-

mité Académico y Editorial, quienes emitirán con la modalidad de “doble ciego” un dictamen en cualquiera de los siguientes sentidos: a) aprobado, b) aprobado con sugerencias de modificación, c) aprobado condicionado a modificaciones y c) no aprobado.

En caso de discrepancia entre los dos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión será la definitiva. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración a la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido favorable, implica por parte del autor la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; sean distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; sean difundidos de forma pública en distintas modalidades, incluso ponerlos a disposición del público por medio de recursos electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Para mayor información consulte la página www.te.gob.mx/ccje, llame al teléfono 5722 4000, ext. 4057, o escriba al correo electrónico justicia.electoral@te.gob.mx.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en junio de 2012
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.