

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

El sufragio en México. Su obligatoriedad

Adrián Joaquín Miranda Camarena

Sección Estados

Análisis de la representación proporcional
de diputados en Chihuahua y Durango.
Consideraciones en torno a la distribución
de votos en coaliciones

Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez

Sección Documental

La novedosa y audaz jurisprudencia
del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación sobre el control
jurisdiccional de los actos
electivos del Parlamento

Juan Antonio Martínez Corral

JE

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

ISSN 0188-7998

Cuarta Época, vol. 1, núm. 13
Primer semestre de 2014
Enero-junio

342.702
J888e
2014

Justicia electoral : revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.— Cuarta época, vol. 1, Núm. 13 (enero-junio), 2014 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

v.
ISSN 0188-7998

1. Justicia constitucional.
2. Derecho al voto.
3. Justicia electoral.
4. 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.
Cuarto Época, vol. 1, núm. 13
Primer semestre de 2014
Enero-junio

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Dr. Carlos Báez Silva, director de la revista.
carlos.baez@te.gob.mx
Teléfono: 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 de 2014. 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: Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF. Imprenta: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF. Distribuidor: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, 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

Dr. Carlos Báez Silva

Director

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Coordinador editorial

Sharon León García

Josefina Pérez Reyes

Corrección de estilo

Lic. Claudia Elvira López Castro

Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

Magistrado presidente José Alejandro
Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

*Instituto de Investigaciones Sociales
de la UNAM, México*

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

*Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la UNAM, México*

Dr. Alejandro Martín García

*Facultad de Derecho de la Universidad
Autónoma de Chiapas, México*

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Universidad Panamericana, México

Dra. Elisa Speckman Guerra

*Instituto de Investigaciones Históricas
de la UNAM, México*

Grupo de árbitros externos

Dr. Federico Landera
Universidad Austral, Argentina

Dr. Juan Bautista Lucca
Universidad de Rosario, Argentina

Dra. María Teresa Zegada Claure
Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

Dra. Eneida Desiree Salgado
Universidad Federal do Paraná, Brasil

Dr. José Aylwin Oyarzún
Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Chile

Dra. Carolina Botero Cabrera
Fundación Karisma, Colombia

Dr. Jordi Ferrer Beltrán
Universidad de Girona, España

Dr. Jordi Nieva Fenoll
Universidad de Barcelona, España

Dr. Josep María Reniu Vilamala
Universidad de Barcelona, España

Dr. Luis Pásara
Due Process of Law Foundation

Dr. Miguel Ángel Presno Linera
Universidad de Oviedo, España

Dr. Sebastián Linares
Universidad de Salamanca, España

Dra. Amaya Úbeda de Torres
Comisión de Venecia, España

Dra. Piedad García Escudero
Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Francisco Javier Díaz Revorio
Universidad de Castilla, La Mancha, España

Dr. Óscar Sánchez Muñoz
Universidad de Valladolid, España

Dr. Xabier Meilán Pita
Universidad de Girona, España

Dr. Marco Olivetti
Universidad de Foggia, Italia

Dra. Irene Spigno
Universidad de Siena, Italia

Dr. Juan Antonio Cruz Parcero
Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, México

Dr. Saúl López Noriega
Instituto Tecnológico Autónomo de México, México

Dr. José Roldán Xopa
Centro de Investigación y Docencia Económicas, México

Dr. César Iván Astudillo Reyes
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

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 O. Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Felipe de la Mata Pizaña
Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior

Jorge Enrique Mata Gómez
Secretario Administrativo

Íñigo Fernández Baptista
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Agustín Millán Gómez
*Coordinador de Información,
Documentación y Transparencia*

Carlos Báez Silva
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Ricardo Barraza Gómez
Coordinador de Comunicación Social

José Izcoatl Bautista Bello
Contralor Interno

Eduardo Ramón Cano Barberena
Coordinador de Protección Institucional

Alberto Guevara Castro
Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Pedro Estuardo Rivera Hess
Coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo

Víctor Manuel Zorrilla Ruiz
Coordinador de Asuntos Jurídicos

Sergio Arturo Guerrero Olvera
Coordinador de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta

Enrique Filloy Ramos
Coordinador de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Álvaro Raúl Lozada Cortés
Coordinador Financiero

Claudia Valle Aguilasochó
Coordinadora de Institucionalización de la Perspectiva de Género

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Núm. 13, año 2014,
está indexada en:

latindex

<http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?folio=14428>

Dialnet

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19809>

También se puede consultar en la

Biblioteca Jurídica Virtual

de la Universidad Nacional Autónoma de México

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=juselec>

Contenido

Presentación	13-18
<i>Sección Doctrinal</i>	
La justicia constitucional en la República de Yibuti (Djibouti). Análisis de la jurisprudencia electoral emitida por el Consejo Constitucional <i>Constitutional Justice in the Republic of Yibuti (Djibouti). Analysis of the Constitutional Council's Electoral Jurisprudence</i>	
Mohamed Abdillahi Bahdon, República de Yibuti.	21-73
Partidos políticos y laicismo. El caso Refah Partisi vs. Turquía del Tribunal Europeo de Derechos Humanos <i>Political Parties and Secular State. Refah Partisi v. Turkey Case of the European Court of Human Rights</i>	
Cicerio Coello Garcés, México.	75-102
El recurso de reconsideración como medio de control constitucional <i>The Appeal for Reconsideration as a Means of Judicial Review</i>	
Raúl Montoya Zamora, México.	103-138
La protección del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012. Una comparación con el proceso 2005-2006 <i>The Protection of Overseas Citizens' Voting Rights. The 2012 Elections versus the 2005-2006 Electoral Process</i>	
Martha Alejandra Tello Mendoza, México. Ricardo Manuel Leyva Gama, México.	139-174
El sufragio en México. Su obligatoriedad <i>Compulsory Voting in Mexico</i>	
Adrián Joaquín Miranda Camarena, México.	175-196

- Nuevo mapa de la justicia electoral federal. Prospectivas
Perspective on a New Design of the Mexican Electoral Court
Enrique Figueroa Ávila, México. 197-238

- El “charolazo”. Ponderación e interpretación
de derechos en pugna
The “Charolazo”. Weighting and Interpreting Competing Rights
Adrián Sergio Giménez-Welsh, México.
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, México. 239-275

Sección Estados

- Análisis de la representación proporcional de diputados
en Chihuahua y Durango. Consideraciones en torno
a la distribución de votos en coaliciones
*Proportional Representation in Chihuahua
and Durango. A Study of Votes’
Distribution among Coalition*
**Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez,
México. 279-317**

- La escisión municipal
The Split of a County
Omar Delgado Chávez, México. 319-366

- La justicia electoral y su rol frente a los embates
comicios de la democracia
*Electoral Justice and its Role Towards
the Democracy Battering in the Polls*
Roy González Padilla, México. 367-412

Sección Documental

- La novedosa y audaz jurisprudencia del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación
sobre el control jurisdiccional de los actos
electivos del Parlamento
*The Innovative Jurisprudence of the Mexican
Electoral Court of the Federal Judiciary
on the Jurisdictional Control of the Nominations
Made by the Legislature*
Juan Antonio Martínez Corral, España. 415-478

Sección Entrevista

Conversando con Paloma Biglino Campos

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, México.

Maria Guadalupe Salmorán Villar, México.

Mónica Itzel Cano Estévez, México. 481-492

Sección Bibliográfica 495-508

Presentación

La presente entrega de *Justicia Electoral* se publica apenas unos meses antes del inicio del proceso electoral federal 2014-2015, con el que habrá de renovarse la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en un contexto marcado por una notable coyuntura que consiste en una reforma constitucional en materia político-electoral.

El año 2013 y los albores de 2014 se han distinguido por un empeñoso trabajo legislativo que ha traído como resultado una serie de reformas en distintas materias, las cuales han sido calificadas por la opinión pública y los propios actores políticos como estructurales, de entre las que destaca la político-electoral. A iniciativa del titular del Poder Ejecutivo y tras un azaroso proceso parlamentario, el 10 de febrero de 2014 se publicó el decreto que contenía la reforma constitucional en la materia, que posteriormente se vio acompañada por la reglamentación secundaria. Al inicio de estas líneas se afirma que se trasformó el sistema electoral en su totalidad porque, si bien la reforma no parte de cero, sino que se edifica en la infraestructura institucional que se había ido adecuando a lo largo de las últimas tres décadas, también es cierto que el nuevo modelo electoral muestra cambios sustanciales que afectan desde el órgano administrativo electoral hasta el régimen electoral de las entidades federativas.

Los pormenores de la reforma y sus alcances serán un caldo de cultivo abundante para el análisis, que se verá reflejado con seguridad en los artículos de posteriores números de la revista. Justo por ello es conveniente hacer mención de que *Justicia Electoral*, con más de 20 años de existencia, ha sido un espacio abierto para la discusión académica en torno a los procesos electorales, con especial énfasis en su parte contenciosa. Con el ánimo renovado de posicionar a la revista como un referente especializado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) presenta, en este nuevo contexto, el número 13 de *Justicia Electoral*, como un instrumento fiel a la observación, el debate y el estudio de la res electoral.

Como es tradición, los artículos que componen esta entrega se distinguen por ser de notable calidad académica. El artículo que abre este número es de la autoría de Mohamed Abdillahi Bahdon, quien, gracias a la atinada traducción de Roselia Bustillo Marín, comparte con los lectores mexicanos sus reflexiones acerca de la jurisprudencia electoral de la africana República de Yibuti (Djibouti), aunque su exposición se extiende para describir cómo se ha dado el proceso de constitucionalización iniciado a principios de 1990 y cómo se ha ido incorporando en el texto constitucional el reconocimiento de derechos y libertades, así como los parámetros para la organización política y su funcionamiento a partir de los procesos electorales. Como sugiere el título del artículo, el énfasis está puesto en la importancia de contar con un control constitucional y en el desarrollo de la justicia constitucional.

En la misma línea del análisis comparado, la aportación de Clicerio Coello Garcés —quien estudia la cuestión de la laicidad en relación con los partidos políticos, a partir de la sentencia Refah Partisi vs. Turquía, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— trata acerca de la disolución del partido Refah Partisi, o Partido de la Prosperidad, por promover algunas formas de fundamentalismo islámico y comprometerlas como plataforma política, lo que contraviene, de entrada, todo principio laico que debe prevalecer en cualquier sistema que se precie de ser democrático. El texto resume de manera pertinente el caso y, además, ofrece un marco teórico interesante para un debate más extendido en torno a la libertad religiosa y la laicidad.

Raúl Montoya Zamora es el autor del artículo siguiente, en el que se aboca al recurso de reconsideración previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) como un mecanismo de control constitucional. El autor imprime a la primera parte de su texto un matiz casi monográfico, que con seguridad agraderán quienes enseñan o estudian derecho electoral en las distintas universidades del país y del extranjero en las que ya ha sido adoptado como asignatura, pero en el complemento abona al análisis práctico de esta figura jurídica, al analizar algunos asuntos resueltos por la Sala Superior del TEPJF, a

la luz de las implicaciones que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 trajo consigo en el tema del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Una aportación más, basada en el análisis comparado, aunque en esta ocasión de tipo temporal, corresponde a Martha Alejandra Tello Mendoza y Ricardo Manuel Leyva Gama, quienes cotejan las experiencias de las elecciones federales de los años 2006 y 2012 para elegir presidente, en el ámbito de la protección del derecho al voto en el extranjero. Los autores hacen este ejercicio al amparo de una hipótesis que sugiere una postura más garantista por parte del TEPJF, con la base de que si bien entre un periodo y otro el número de solicitudes engrosó apenas medianamente la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE), los juicios para la protección de los derechos político-electORALES de los ciudadanos se multiplicaron por cuatro y el número de ciudadanos incorporados a la LNERE por resolución judicial del TEPJF aumentó 100%.

El connotado académico tapatío, Adrián Joaquín Miranda Camarena, es el autor del artículo que aparece a continuación, el cual consiste en un análisis relativo a la dualidad del voto como derecho y como obligación. Para su desarrollo, el autor hace un breve recuento histórico acerca del reconocimiento del voto en México y la evolución jurídica que ha tenido hasta la actualidad. Camarena se cuestiona la pertinencia de hacer obligatorio el voto a la luz de la experiencia de otros países en que sí lo es, con el objeto de combatir los altos índices de abstencionismo. De hecho destaca que el artículo 36 constitucional señala como una obligación para los ciudadanos mexicanos votar, por lo que, más bien, habría que pensar en fórmulas para que dicho deber sea cumplido. Un artículo que puede resultar hasta provocador en la búsqueda de identificar el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos.

La siguiente aportación es de la autoría de Enrique Figueroa Ávila, quien comparte un artículo igualmente con matices históricos en torno al desarrollo de las Salas Regionales del TEPJF, aunque en realidad el estudio es más

amplio, ya que se refiere al progreso del marco competencial del Tribunal en su conjunto, desde la etapa del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Es de destacar que, aparte de los datos históricos, la segunda parte del trabajo hace una contribución interesante al identificar la jurisprudencia que el Tribunal Electoral ha emitido para acotar o definir su propia competencia, tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales, abonando con ello al perfeccionamiento de la justicia electoral que el legislador intentó garantizar en el espíritu de la ley.

El “moche” o el “charolazo” son expresiones coloquiales que se suelen utilizar para referirse al hecho de hacerse de recursos de una forma ilegal o, por lo menos, poco honesta. Este también llamado “pase de charola” es una práctica comúnmente asociada con candidatos a puestos de elección popular, o intermediarios suyos, que de manera discrecional piden apoyos económicos a militantes de sus partidos, simpatizantes, compañeros, empresarios y demás, con el objeto de destinarlos a sus campañas, sin que muchas veces tales recursos sean debidamente declarados ante la autoridad competente, lo que, de suyo, implica una estrategia política poco honesta. En el marco de la elección presidencial de 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) difundió un promocional en el que se reproduce una grabación que sugiere llevar a cabo una reunión para realizar un “charolazo” a favor de los candidatos del Partido de la Revolución Democrática a la jefatura de gobierno del Distrito Federal y a la presidencia de la República. Uno de los ciudadanos involucrados se inconformó por la difusión del mensaje, pues consideró que atentaba contra su honra y su reputación, por lo que primero llevó el caso ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y posteriormente ante el TEPJF. El asunto es analizado en estas páginas por los profesores universitarios Adrián Sergio Giménez-Welsh y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, a la luz del derecho a la libertad de expresión y el modelo de comunicación político-electoral existente en 2012.

La sección Estados abre con un artículo del magistrado Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, dedicado al tema de la asignación de espacios de representación proporcional basada en la distribución de votos en los casos de coaliciones, para el que tomó como ejemplo la experiencia de las elecciones de 2013 realizadas en las entidades federativas de Durango y Chihuahua. El magistrado describe perfectamente las pretensiones al inicio de su texto:

El artículo trata de explicar las implicaciones de la libertad de distribución de los votos en los convenios de coalición entre partidos políticos, y cómo esa práctica electoral trasciende en un sistema diseñado para transformar los votos en representación política.

Omar Delgado Chávez dedica sus reflexiones a la unidad política más cercana al ciudadano: el municipio, en particular a lo que denomina como *escisión municipal*, que consiste en un fenómeno de fragmentación que da como resultado la creación de otro municipio. El texto resulta muy ilustrativo para dimensionar las implicaciones que ese fenómeno lleva consigo en términos jurídicos, sociales y políticos, amén de que la primera parte es muy útil para contar con un marco conceptual básico del municipio en México.

La sección cierra con el texto de Roy González Padilla, el cual tiene como eje de análisis la sentencia de la Sala Regional Toluca clasificada como ST-JRC-117/2011 y el sonado caso que le dio origen, que consistió en que el boxeador mexicano Juan Manuel Márquez portara en su calzoncillo el logotipo del PRI en su pelea contra Manny Pacquiao, efectuada el sábado 12 de noviembre de 2011 en Las Vegas, un día antes de celebrarse comicios locales en la entidad federativa de Michoacán. En este contexto, el Partido Acción Nacional (PAN) impugnó la elección por considerar que el PRI había realizado una serie de violaciones sistemáticas a la normativa electoral, entre las que destacó el hecho de que la pelea hubiese sido transmitida por televisión abierta en todo el país y, en esa medida, influir en el

sentido del voto en el ámbito local, además de difundir de ese modo propaganda política en periodo de veda. El autor, utilizando la alegoría del pugilismo, desmenuza los aspectos más sensibles del caso y ofrece una postura crítica no sólo respecto al sentido de la sentencia, sino también de “los golpes bajos” que eventualmente pudiera recibir la democracia.

En la sección Documental se incluye un texto del doctor Juan Antonio Martínez Corral, letrado de las Cortes Valencianas en España, publicado originalmente en la revista *Anuario de Derecho Parlamentario*, número 27, publicado por las propias Cortes Valencianas y que por su relevancia académica se reproduce en esta entrega, con la anuencia del autor.

La entrevista de este número fue realizada a la doctora Paloma Biglino Campos, catedrática de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, quien fuera directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, perteneciente al Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España, y miembro *ex officio* del Consejo de Estado español.

Como es tradición, la publicación cierra con su sección Bibliográfica, que en esta ocasión incluye las reseñas de las obras: *Manual del sistema de protección de los derechos político-electORALES en México* y *The Adversary First Amendment. Free Expression and the Foundations of American Democracy*, elaboradas por la magistrada Ana Mireya Santos López y la doctora Karolina M. Gilas, respectivamente.

En el Tribunal Electoral se tiene confianza en que las ideas, reflexiones y críticas constructivas vertidas en estas páginas continúen contribuyendo al constante cambio democrático y a fijar metas que ayuden a no perder la brújula en un frenesí transformador.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*



*Sección
Doctrinal*

La justicia constitucional en la República de Yibuti (Djibouti). Análisis de la jurisprudencia electoral emitida por el Consejo Constitucional*

*Constitutional Justice in the Republic of Yibuti (Djibouti).
Analysis of the Constitutional Council's Electoral Jurisprudence*

Mohamed Abdillahi Bahdon (República de Yibuti)**

Fecha de recepción: 10 de julio de 2013.

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2014.

RESUMEN

La justicia constitucional, cuya función principal es la de asegurar que las leyes respeten la Constitución y los derechos humanos, aparece como uno de los principales elementos del fortalecimiento del Estado de Derecho en el mundo de la posguerra fría. Las constituciones aprobadas durante las últimas décadas tras la caída de las dictaduras hasta el final del partido único comunista, han sido elogiadas, lo mismo que el papel de la Corte Constitucional en diversas formas y procedimientos. La importancia y el papel de la justicia constitucional están bien establecidos en los nuevos sistemas políticos africanos del siglo XXI. Esto marca un avance del nuevo constitucionalismo de muchos países del Tercer Mundo, como la República de Yibuti, con relación al régimen de partido único, al igual que otras

* Traducción de Roselia Bustillo Marín. Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) roselia.bustillo@te.gob.mx

** Doctorando en Sociología de la Educación en la Universidad de Murcia. bahdon.mohamed1@gmail.com.

instituciones políticas y legales. Lo que es relevante para el análisis jurídico son las competencias de la institución constitucional y otras decisiones.

El Consejo Constitucional de Yibuti tiene funciones importantes, no sólo en términos de derecho constitucional y los tratados internacionales ratificados por el gobierno, sino también en el control de asesoramiento y, sobre todo, de la constitucionalidad de una ley por medio de una excepción, que es una posibilidad del acusado en el juicio. Sin embargo, las referencias se han centrado hasta ahora, principalmente, en las disputas electorales que, aunque son importantes, no son limitadas, por lo que podemos apreciar plenamente su papel. Esto se debe al hecho de que, en general, los ciudadanos(as) de Yibuti no conocen sus derechos y los mecanismos jurídicos. Su caso no está marcado por las decisiones importantes, tales como la anulación de las elecciones como hizo el Tribunal Constitucional de Mali. Mejorar el funcionamiento de la justicia constitucional, por lo tanto, depende del desarrollo de la educación cívica y la cultura legal.

PALABRAS CLAVE: elecciones, justicia, recurso constitucional, contenido electoral.

ABSTRACT

The constitutional justice, whose main function is to make sure that all the laws respect the constitution and basic human rights, is one of the major elements of the process of legal framing of the political systems and the enforcement of the rule of law in the post-Cold War world. The constitutions adopted in the last decades following the collapse of dictatorships, the end of the communist world and of the one party era, strengthened the role of constitutional judges in many forms and procedures. The importance and role of the constitutional justice are well established in the new African political systems. It marks the progress of the new constitutionalism of many of the Third World countries like the Republic of Djibouti.

Legal analysis of any constitutional court should examine its responsibilities and decisions. The paper explores both, analyzing the development of constitutional justice in the Republic of Djibouti, the powers

of the Constitutional Council, legal procedures and judges' nomination process. Finally, it explores its electoral jurisprudence, showing its conservatism.

KEYWORDS: elections, justice, constitutional review.

Introducción

Después de que los países africanos adoptaron las llamadas constituciones liberales,¹ a principios de la década de 1990, surgieron varios estudios acerca del constitucionalismo, el Estado de Derecho y el funcionamiento de las nuevas instituciones políticas (asambleas parlamentarias electas con la presencia de representantes de diferentes partidos políticos; en ciertos casos surgió una segunda cámara, como el Senado) y jurisdiccionales (consejos y cortes constitucionales).² Juristas y politólogos han resaltado la evolución social, jurídica y política de las sociedades africanas.

Con la adopción de las constituciones liberales, se observa un resurgir de la norma suprema del Estado en los países africanos: la Constitución. El objeto de la norma no ha sido solamente el “redescubrimiento” como un ordenamiento jurídico del Estado —la organización de los poderes políticos y su institucionalización, en particular por la revalorización de la elección—, sino también como un instrumento de pacificación y de estabilidad de la vida sociopolítica del país para la resolución de los conflictos, como lo ha señalado Bois de Gaudusson (1996).

En los procesos de cambio político de los años de 1990,³ la novedad residió principalmente en la constitucionalización de derechos y libertades y no en la simple elaboración de las nuevas constituciones.

¹ Por liberal se puede entender, en un primer lugar, como la introducción del liberalismo político, es decir, el reconocimiento de las libertades políticas a los ciudadanos en relación con una situación anterior. En segundo lugar sería un liberalismo efectivo que supera el simple nombramiento constitucional. Es la adopción de los principios liberales de la organización social y política que permite la expresión sin violencia del pluralismo político y social, incluso del descontento social. Que los miembros de la sociedad se expresen libremente, ya sea por medio del voto, las manifestaciones, o pidiendo el respeto a sus derechos y libertades.

² Algunos países africanos francófonos han adoptado un Consejo Constitucional, como Burkina Faso, Costa de Marfil, la República de Yibuti, Mauritania, Senegal, Chad, y otros han instituido cortes constitucionales como Benín, el Congo, Gabón. Por su parte, Madagascar, Mali, Níger han optado por una alta Corte Constitucional.

³ Después de la euforia de los primeros momentos de cambio político, forzado en algunos casos —particularmente por el cambio del discurso del presidente francés respecto al África francesa— en la década de 1990, y después de las primeras elecciones pluralistas, las modificaciones constitucionales tuvieron lugar a propósito de la limitación a los mandatos presidenciales. Sin duda,

Estas últimas no sólo establecieron una lista de derechos y libertades fundamentales (noción más extensiva que la del ciudadano) en uno de sus títulos, sino también tiene prevista la creación de una jurisdicción⁴ que tuviera como uno de sus objetivos más importantes hacer respetar los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales. Otro de los fines de esta jurisdicción es resolver los conflictos vinculados a la organización y a los resultados de las elecciones nacionales y regionales.

Es un avance constitucional y jurídico para los estados africanos en comparación con su antigua situación. De cualquier forma, con la introducción de una pluralidad de candidaturas a las diferentes elecciones, era necesario un Órgano Jurisdiccional único, que concentrara todas las competencias en su área o que fuera un órgano especializado dentro de una institución judicial ya existente como el modelo anglosajón. En materia de interpretación de la Constitución y de los derechos y libertades fundamentales, el juez constitucional tiene como misión: controlar la conformidad de las leyes y el Reglamento Interior de la Asamblea Nacional. El juez constitucional es también el juez de lo contencioso electoral y de consulta del presidente de la República para la organización de un referéndum.

La justicia constitucional es con probabilidad la respuesta más importante contra la opresión gubernamental que pueden sufrir los ciudadanos. Implica la existencia de normas, instituciones y procedimientos, y uno de

probablemente se apresuraron a limitarlo a sólo dos períodos consecutivos, ya que el presidente y el partido dominante fueron los que introdujeron estas modificaciones para permitir que un presidente en ejercicio de sus funciones se representara de manera ilimitada. Se trata, entonces, de un regreso al viejo sistema, a la figura del presidente vitalicio. Estas importantes modificaciones han tenido lugar, por ejemplo, en Burkina Faso, el Chad..., pero no en Mali donde el antiguo presidente Alpha Omar Konaré, aconsejado por su partido, se negó a presentar una propuesta en este sentido. En 2006, la Corte Suprema de Nigeria rechazó un proyecto del gobierno que modificaba la disposición constitucional relativa al mandato presidencial.

⁴ La institución constitucional fue aprobada por ciertas constituciones antiguas. Con las constituciones liberales, entre los años 1990 y 2000, se trató más de reforzar sus competencias y, sobre todo, su papel en la vida política nacional, que de establecerla como una novedad institucional. Algunos de los constituyentes africanos francófonos han optado por el modelo francés del Consejo Constitucional, como el de Camerún (cc, Título VII, 1996), Costa de Marfil (cci, artículo 7, 2000), el Chad (crc, artículo 7, 1996), la República de Yibuti (cd, título VIII, 1992); mientras que Benín (crb, Título V, 1990) y Mali (crm, Título IX, 1992) han escogido el modelo alemán de la Corte Constitucional.

sus objetivos es limitar el poder político por medio de preceptos constitucionales, lo cual no se logra sin control.

Las constituciones africanas de entre las décadas de 1960 y 1980 fueron criticadas de ineficaces por algunos autores, entre ellos Yves-André Faure (1981, 34) o Jean-Francois Bayart (1997), quien las trató de *feuille de vigne* (hoja de vid). La cuestión es saber si en el nuevo contexto sociopolítico y la renovación del papel de la justicia, cuya importancia no refleja el objetivo que pretendía la oposición política y social, las constituciones, entonces, son más que una “hoja de vid”. En otras palabras, ¿son eficaces frente a las fuertes tentaciones de autoritarismo que muestran ciertos poderes africanos elegidos después de la ola de cambio político?

Para Philippe Ardant (1998, 61-74), las constituciones son más que un texto político, pues afirma que

las constituciones contienen normalmente disposiciones relativas a las libertades; que la constitucionalización es un fenómeno universal y que la declaración de los derechos y libertades se imponen al constituyente.

En el viejo régimen se evocaba también a los derechos y a las libertades, pero nunca fueron respetados por las autoridades políticas. La lucha por la democracia pluralista es inseparable del respeto y la seguridad jurídica de los derechos fundamentales. Sin embargo, es el Poder Constituyente el que decide y determina los derechos y las libertades que se reconocen a la persona humana.

A diferencia de otros dirigentes políticos africanos, los de la República de Yibuti emprendieron las reformas políticas a principios de la década de 1990. El pueblo yibutense fue llamado a un referéndum el 4 de septiembre de 1992⁵ para que contestara dos preguntas:

⁵ La reforma política comenzó en plena guerra civil; comenzó en el otoño de 1991. La llamada reforma fue controlada por el partido en el poder del expresidente Hassan Gouled Aptidon, le Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP). La oposición toleró el principio del proceso de demanda de la organización de una conferencia nacional a instancia de otros países del oeste africano donde ha

- 1) ¿Aprueba el proyecto constitucional?
- 2) ¿Aprueba la limitación de partidos políticos a cuatro?

El proyecto constitucional fue aprobado por 96% de los votantes que posteriormente se convirtió en la Constitución del país, y 86% de esos votos estuvieron a favor de la limitación de los partidos políticos, según las cifras publicadas por el Ministerio del Interior.

La adopción y la incorporación de la Constitución tuvieron no sólo una dimensión importante en la evolución del constitucionalismo en Yibuti, también reflejó un cambio aparente en la concepción del poder político, su ejercicio y el lugar de los derechos y libertades en el nuevo contexto constitucional. El título II, compuesto de 11 artículos (del artículo 10 al 20), está exclusivamente consagrado a los nuevos derechos y libertades reconocidos a la persona humana; el artículo 10 establece un marco introductorio y los otros artículos, cada uno, un tipo de derecho⁶ y de libertad.⁷

El pragmatismo o el mimetismo⁸ de las nuevas constituciones, según algunos autores, prevé la garantía constitucional de esos derechos y

servido de reencuentro y de debate entre las diferentes fuerzas sociopolíticas del país para salir de la crisis política, como en Benín (país que ha iniciado ese método) y Mali. El gobierno escogió otra vía: la de la consulta popular. El contexto no era favorable para ninguna de esas vías porque ciertos electores del norte del país —donde habían sido los enfrentamientos armados entre la rebelión del Frente para la Restauración de la Unidad y de la Democracia (FRUD) y los gubernamentales— no han podido formar parte de la votación, entonces la voluntad del pueblo está limitada a sólo una parte.

⁶ Art. 15 dispone que “Cada uno tiene el derecho de expresar y de difundir libremente sus opiniones por la palabra, la pluma o la imagen. Estos derechos tienen su límite en las prescripciones de las leyes y en el respeto al honor de los otros. Todos los ciudadanos tienen el derecho de constituir libremente asociaciones y sindicatos, salvo la reserva que deben conformarse con las formalidades dictadas por las leyes y reglamentos. El derecho de huelga es reconocido y su ejercicio se realiza con el marco de las leyes que lo rigen. No pueden en ningún caso atentar contra la libertad del trabajo”.

⁷ Art. 11 dispone: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de culto y de opinión en el respeto del orden establecido por la ley y sus reglamentos” (CD, artículo 11, 1992).

⁸ De acuerdo con Bois de Gaudusson (2002) y con Yves Mény (1993), la crítica acerca del mimetismo que ellos observan en los países africanos de expresión francesa parece exagerada. Desde tiempos inmemoriales, es notable la aparición de instituciones sociopolíticas en un país dadas por otros países de la misma zona cultural o por una cultura diferente. El mimetismo no toma en cuenta que los estados africanos son el resultado de un proceso colonial europeo, el cual contribuyó a la organización política, por lo menos desde una perspectiva teórica. Apartándose de este punto de vista, teórico jurídico, la cuestión importante es conocer acerca de la

libertades fundamentales recogidos en las nuevas constituciones. Pero dicha garantía no será efectiva sin la creación y la organización de una institución jurisdiccional que asegure el respeto de los nuevos principios constitucionales. Su importancia no está limitada a este punto; es, también, garante de la supremacía de la Constitución, es decir, del respeto de los legisladores y los gobernantes en sus actividades, tales como la emisión de leyes ordinarias y actos administrativos, para lograr un Estado de Derecho; es decir, el respeto al derecho por los actores políticos y las administraciones estatales tanto nacionales como regionales. Éste es un elemento necesario en una democracia, ya que tiene una legitimidad esencial en este régimen.

Sin embargo, en la reciente historia política de la República de Yibuti,⁹ dicha institución no es una novedad. En efecto, el artículo 3 de la ley constitucional N°2¹⁰ había previsto expresamente la creación de un Comité Constitucional, compuesto de representantes del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial y por personas designadas en razón de su competencia. Según Ali Mohamed Afkada¹¹ fue consultado

práctica de las instituciones que fueron importadas. Ciertos autores, como Darbon Dominique (1993), han tocado sin éxito la introducción de la noción *barbarization* de las instituciones importadas por la sociedad que la recibe. Dicho de otra manera, la sociedad dota de otro sentido al rol y a las funciones de esas instituciones. Por ejemplo un mediador de la República de Francia es diferente a su original, el *ombudsman*, y por tanto se habla poco o nada del mimetismo a menos que sea una ilustración perfecta.

⁹ Conocido con diferentes nombres durante el periodo colonial (la última denominación es Territorio Francés de Afar y de Issas), la República de Yibuti es independiente desde el 27 de junio de 1977. El país no conocía la revolución. El 7 de diciembre de 2000 hubo una tentativa de golpe de Estado a cargo de un general de la policía, que fue rápidamente sometida por la Armada dos días después. Una cierta estabilidad política y social permitió al primer presidente de la República, Hassan Gouled Aptidon, dirigir al país durante 22 años. Su sucesor, antiguo jefe de la presidencia de la República, fue electo en los comicios presidenciales pluralistas, las segundas del país después de la adopción de la nueva Constitución del 4 de septiembre de 1992.

¹⁰ La ley constitucional N°2 fue adoptada el 27 de junio con el rubro LR/77-002. Es, junto con la ley constitucional N°1 LR/77-001, la base constitucional y jurídica del nuevo Estado independiente desde el 27 de junio de 1977.

¹¹ Ali Mohamed Afkada, Presentación general del Consejo Constitucional (de la República de Yibuti), disponible en <http://www.accpu.org> HYPERLINK “http://www.accpu.org/images/pdf/cm/djibouti/022-ic-pres_gen.pdf” y [http://www.accpu.org/images/pdf/cm/djibouti/022-ic-pres_gen.pdf">http://www.accpu.org/iHYPERLINK “\[http://www.accpu.org/images/pdf/cm/djibouti/022-ic-pres_gen.pdf\]\(http://www.accpu.org/images/pdf/cm/djibouti/022-ic-pres_gen.pdf\)”](http://www.accpu.org/iHYPERLINK). Antiguo procurador general, fue miembro de la Comisión Consultiva establecida para la reforma de la Constitución y miembro del Consejo Constitucional.

para opinar acerca de los proyectos de las leyes orgánicas. La Ley Orgánica N°1 del 10 de febrero de 1981, relativa a la elección presidencial, definía las atribuciones en materia electoral. Y según el mismo autor, habría cumplido su papel como árbitro y juez de la elección, también como un órgano asesor del gobierno. Sin embargo, no menciona las decisiones de ese comité en materia electoral y las consultas del gobierno¹² y se limita a decir que “el Comité Constitucional funcionó hasta 1993”. La primera diferencia que se puede notar entre el Comité Constitucional de 1981 y el Consejo Constitucional, previsto por la Constitución del 4 de septiembre de 1992, es la influencia del contexto sociopolítico internacional, en el que el poder político es cada vez más sometido a un control constitucional.

La institución jurisdiccional no es una novedad dentro del sistema político yibutense; su papel y su funcionamiento no plantean cuestiones, por lo menos interesantes, tanto en lo político como en lo jurídico, para la protección de nuevos derechos y libertades de la persona humana. En el ámbito político, su existencia y su papel no son más que para demostrar que quiere ser un régimen democrático. Su existencia refuerza la nueva idea de devolver al lenguaje político yibutense el Estado de Derecho,¹³ cuyo sentido, al menos desde la teoría, es la sumisión de los diferentes actos del Estado y sus estructuras al derecho positivo. La efectividad del Estado de derecho no sólo se mide cotidianamente en las decisiones de una justicia independiente de toda la presión política y social, sino también en las decisiones del juez constitucional.

El desarrollo de la justicia constitucional está ligado a una vida política marcada no sólo por la afirmación de un pluralismo político en la sociedad,

¹² La preparación y los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales en un régimen de partido único no resolvían los problemas, y no existía la oposición entre las fuerzas políticas, ya que en la competencia electoral estaba prohibida.

¹³ La expresión Estado de Derecho aparece en el segundo párrafo del preámbulo de la Constitución del 15 de septiembre de 1992 “El [pueblo yibutiano] afirma su determinación de establecer un Estado de Derecho”. Pero afirmar el concepto es diferente a su aplicación efectiva en la vida cotidiana por medio de los sistemas jurídico y judicial que favorecen su instauración y su desarrollo.

sino también al resultado de un consenso entre los actores sociopolíticos para resolver sus diferencias, sometiéndose a un arbitraje, libre y neutro en sus decisiones. En el ámbito jurídico, la institución jurisdiccional, su existencia y, sobre todo, su funcionamiento, constituyen elementos importantes para garantizar no solamente la primacía de la Constitución como norma de referencia tanto para los dirigentes como para los ciudadanos, sino también como una institución garante de los derechos y las libertades reconocidos a los individuos por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el gobierno.

También para la institucionalización de la justicia constitucional, el Constituyente yibutense introdujo dos nuevos juicios dentro de su sistema jurídico: el contencioso electoral y el constitucional. Esta institución provoca una transposición en la cultura jurídica y política yibutiana; pero no se impone, sino se confronta a múltiples factores culturales y sociopolíticos tanto de la clase política como de la sociedad y, como lo afirma con razón Louis Favoreu (1994), “Es evidente que cualquier sistema de justicia constitucional es adaptable si el contexto lo permite y acepta la inserción de alguna manera del mecanismo establecido”.

Este estudio es el resultado de múltiples trabajos científicos generales o monográficos publicados desde finales de la década de 1990 hasta nuestros días, acerca del constitucionalismo africano y la justicia constitucional. No tiene la pretensión de introducir un elemento nuevo de estudio. El objeto que persigue es mucho más modesto: analizar la justicia constitucional en la República de Yibuti.

Es conveniente presentar a la institución y sus diversas atribuciones en una primera parte, antes de pasar al análisis de los procedimientos para los diferentes juicios y decisiones, en una segunda parte.

La necesidad de la introducción de la jurisdicción constitucional.

La institucionalización del control constitucional

¿Cuál es el interés de tener una justicia constitucional?, ¿un sistema político puede funcionar sin tal justicia? Estas preguntas, como otras, nos llevan al estudio de una institución que surgió para tener un papel fundamental en la nueva relación por un lado, entre las fuerzas políticas y, por otro, entre ellas y la sociedad civil. Otra cuestión que ha surgido es la de su legitimidad. Ésta no se impone. Según Louis Favoreu (1994): “la légitimité de la justice constitutionnelle va découler en premier lieu, de l'adoption du modèle choisi au contexte institutionnel et politique”.

La legitimidad no es el tema de estudio de esta modesta reflexión, sino el hecho de tener una Corte Constitucional o un Consejo Constitucional lleva al estudio de esas cuestiones. La complejidad del sistema político y, sobre todo, la defensa de los derechos, las libertades y los principios proclamados en la Constitución llevó a los constituyentes a la creación de una institución en la que el principal objetivo sería supervisar el respeto de dichos derechos, libertades y principios.

El título de este apartado del trabajo conduce a una primera pregunta: ¿qué institucionalizar? Para simplificar un concepto jurídico complejo se puede decir que la institucionalización¹⁴ es el hecho de darle un rango de institución a un órgano. Pero institucionalizar hace pensar en otro aspecto más importante que la simple creación de una institución, en las competencias que deben ser respetadas por los principales actores sociopolíticos. En cuanto a la institucionalización de la justicia constitucional, cabe señalar la falta de voluntad de los constituyentes poscoloniales

¹⁴ La institucionalización puede ser también el hecho de que la adquisición del poder político sea institucionalizado, es decir que sea adquirido en función de las reglas establecidas y no por la fuerza. En este caso se evita la personalización del poder, bien conocido, en los países africanos desde 1960 hasta 1990.

de algunos países africanos de no tomar en cuenta el fenómeno ya conocido en las democracias consolidadas del norte.¹⁵

La existencia de dicha institución puede ser el resultado del desarrollo sociopolítico¹⁶ del país, pero también de la influencia de factores externos.¹⁷ Como ocurrió en otros países africanos, la institucionalización de un partido único en 1981 fue un gran obstáculo para todo el desarrollo de una justicia constitucional en la República de Yibuti. El autoritarismo y la dictadura no son regímenes en los que la justicia constitucional tenga el derecho de ser mencionada. La historia política de los viejos países comunistas de la Europa Central y Oriental y sus regímenes de partidos únicos del Tercer Mundo ilustran esta afirmación.

En 1992 el contexto sociopolítico era diferente, el pluralismo fue teóricamente instaurado después de la adopción de la Constitución del 4 de septiembre de ese mismo año. El viejo Comité Constitucional fue remplazado por un Consejo Constitucional. Esta fue una de las novedades institucionales, no sólo en materia electoral (para la regulación de la vida política nacional), sino también en materia de control de conformidad de las leyes ordinarias con la Constitución; dicho de otra forma, la garantía de la primacía de la Constitución, y la garantía de los derechos constitucionales reconocidos a las personas en un proceso (posibilidad de ofrecerle a un acu-

¹⁵ Igualmente en estas ciudades democráticas, la implementación del control constitucional es reciente, sobre todo por los países europeos, ya que en América del Norte, la Corte Suprema de Justicia centraliza la interpretación de la Constitución al control constitucional difuso. En la Europa continental, hay un control acordado exclusivamente a una institución, ya sea a una Corte Constitucional (Alemania, Austria...), a un Consejo Constitucional (Francia) o el Tribunal Constitucional (España). El control constitucional fue introducido en la década de 1920 con la influencia del ilustre jurista austriaco, Hans Kelsen. Sin embargo, su introducción fue tardía en comparación con los Estados Unidos, después de la guerra de 1939-1945 por las constituciones de la posguerra.

¹⁶ Los sociohistoriadores franceses Guy Hermet y Bertrand Badie, así como el estadounidense Theda Skocpol, han mostrado en sus diversos estudios la evolución política de la sociedad europea por medio de la aparición y la desaparición de un tipo de instituciones sociales y políticas, que han dado como resultado otro tipo de relaciones tanto socioeconómicas como políticas.

¹⁷ La influencia exterior deviene principalmente de la herencia colonial, pero también de la presencia en los comités y otras comisiones de reformas constitucionales y políticas que los países han llevado a cabo desde el inicio de la década de 1990.

sado la resolución de la inconstitucionalidad de una ley durante el proceso), sino también la posibilidad de constatar el impedimento¹⁸ provisional o definitivo del presidente de la República para ejercer sus funciones. Por lo tanto, no es sólo un simple cambio de nombre de una institución, sino una ampliación de sus competencias en relación con la situación anterior. En las palabras del actual presidente¹⁹ del Consejo Constitucional, no es un órgano político, sino una jurisdicción que tiene como principal misión la de asegurar el respeto de la jerarquía de las normas y regular la vida política nacional.

La regulación de esta nueva institución se precisa en el título VIII de la Constitución de 1992, que está compuesto de ocho artículos (del 75 al 82) los cuales están dedicados al Consejo Constitucional. Como toda institución, sus puntos importantes son, por una parte, la designación de sus miembros y, por la otra, sus atribuciones. El primero tiene que ver con la cuestión eterna de la independencia de la institución y, la segunda, con la importancia de la institución en el juego sociopolítico.

La designación del juez constitucional. Inspiración y límite del modelo francés

Si la introducción de una nueva institución es siempre considerada como una evolución del sistema político y jurídico, el modo de la designación y la composición de la misma son dos aspectos importantes en el análisis,

¹⁸ El obstáculo provisional o definitivo del presidente de la República y jefe del Gobierno, previsto por el artículo 29 de la Constitución del 15 de septiembre de 1992, no es más que simbólico, porque todo se decide en el gabinete presidencial sin consultar a las autoridades políticas y judiciales o jurisdiccionales previstas por la Constitución cuando ésta no puede asegurar sus funciones institucionales y políticas por una razón o por otra. Como lo que sucedió a finales de 1995, tras algunas molestias del presidente en una reunión entre los presidentes africanos en Cotonú (Benín), el presidente Hassan Gouled Aption fue llevado a París, donde recibió tratamiento médico durante cuatro meses. El Consejo Constitucional no intervino para constatar el impedimento provisional del primer personaje del Estado; fue él quien repartió sus atribuciones entre sus colaboradores próximos antes de su partida.

¹⁹ Omar Chirdon Abass, antiguo ministro en el gobierno de Hassan Gouled Aption, es presidente del Consejo Constitucional de Yibuti desde el 6 de mayo de 1997, fecha en la cual hubo nombramientos. De acuerdo con el artículo 76, punto 2, es designado por el presidente de la República.

tanto jurídico como político de un Órgano Jurisdiccional o político. En efecto, plantea numerosas cuestiones, como la independencia de sus miembros en relación con quiénes son nombrados y quiénes los nombran, así como con la resolución de conflictos políticos o constitucionales. Los constituyentes yibutenses de 1992 han conservado el modelo francés, en el que los miembros del Consejo Constitucional son nombrados en su mayoría por las autoridades políticas. La diferencia con el sistema jurídico francés es el hecho de que un organismo del sistema judicial yibutense interviene en el caso de la nominación: el Consejo Superior de la Magistratura (CSM).

El artículo 76 de la Constitución del 4 de septiembre de 1992 determina el modelo de designación de los miembros del Consejo. No obstante, el Constituyente yibutense no optó por un modelo diferente y particular en relación con otras cortes y consejos constitucionales africanos. Como es una tradición, las autoridades políticas son las que tienen el poder de nombrarlos; por una parte el presidente de la República y por otra la Asamblea Nacional. Pero también se encuentra otro órgano consultivo y de disciplina, el CSM.

La competencia de este Consejo constituye el límite del modelo francés, sin duda, el hecho de que el parlamento sea monocameral ha propiciado que el Constituyente le otorgue la competencia para la designación del juez constitucional. Cada autoridad nombra dos miembros, lo que hace un total de seis (artículo 76). Los nombramientos realizados por el presidente de la República y por la Asamblea Nacional dependen teóricamente de la sola voluntad de sus actores, mientras que los nombrados por el Consejo Superior de la Magistratura son objeto de una negociación y de un acuerdo entre sus miembros, y entre ellos con el presidente de la República.²⁰

²⁰ Institución nueva en el sistema sociopolítico yibutense, el Consejo Superior de la Magistratura está previsto en el artículo 73 de la Constitución del 15 de septiembre de 1992. Su función principal es vigilar “la gestión de la carrera de los magistrados” y dar “consejos sobre las cuestiones concernientes a la independencia de la magistratura”. Sin embargo, la primer función mencionada, se comparte con el presidente de la República, que es, según el art. 1.73 “garantizar la independencia de la magistratura”. De hecho, el Consejo Superior de la Magistratura no es más que un asistente del presidente en esta función, seguida de la disposición anterior “es asistido por el Consejo

El artículo 1º de la Ley Orgánica N°4/AN/93/3 del 7 de abril de 1993 estipula que

las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura para el nombramiento de los miembros del Consejo Constitucional dependen de la propuesta del Consejo Superior de la Magistratura aprobada por la mayoría de sus miembros activos.

Hay una autoridad que interviene dos veces en esta designación, el presidente de la República a título personal y como presidente del csm. También nombra al presidente del Consejo Constitucional, quien dispone del voto de calidad (artículo 76). Este es el poder de influencia del presidente de la República en el nombramiento de los miembros de un órgano importante, en el que está en riesgo su independencia, sobre todo cuando designan a políticos, exministros como Omar Chirdon Abbas, el penúltimo presidente.

Sin embargo, según el texto constitucional, diversos miembros están fuera de esta modalidad de designación, como el caso de los expresidentes de la República, estos son miembros de derecho (artículo 76) como en el caso del Consejo Constitucional francés. Después de las elecciones presidenciales del 9 de abril de 1999, había un expresidente de la República, Hassan Gouled Aptidon. Este último no era miembro del Consejo Constitucional. El hecho de ser miembro de este Consejo no es una obligación, depende de la decisión personal del expresidente. Como toda institución política, hay dos condiciones importantes para integrar el Consejo Constitucional:

- 1) Edad: tener más de 35 años.
- 2) Experiencia en derecho.²¹

Superior de la Magistratura que él preside". El presidente de la República participa en la designación de 4 miembros del Consejo Constitucional, tiene un poder importante en la formación de éste con la nominación de dos miembros.

²¹ El Consejo Constitucional yibutense está integrado por altos funcionarios del Estado (como su primer presidente, que fue el presidente de la Banca Central de Yibuti (1992-1993), de políticos,

Si hay una edad mínima, los textos no previenen una edad límite, por ejemplo, una edad en la que las capacidades intelectuales de la persona no permitan analizar y juzgar la complejidad de los litigios. Por una parte, las dos condiciones precitadas son acumulativas, lo que quiere decir que el miembro debe tener ambas. Hay una contradicción entre el hecho de establecer 35 años como la edad mínima y la experiencia en derecho que el miembro de dicho Consejo debe tener, si se considera la formación académica de futuros integrantes. El número de jueces y de abogados es insuficiente para satisfacer el servicio público de la justicia para ser miembro del Consejo Constitucional pues, durante el tiempo en que sirven al Consejo, no pueden ejercer su profesión. Entonces, frente a esa situación, las autoridades competentes para la designación de los jueces constitucionales buscan a los miembros activos o de la clase política. Por lo que no todos tienen la experiencia en derecho necesaria para la interpretación de normas y actos administrativos en materia electoral.

En cuanto a su mandato, son ocho años (artículo 76), no renovables. Sin embargo, esto no significa que el mandato de todos los miembros termine al mismo momento. Para permitir una cierta continuidad con su funcionamiento y sobre todo para el seguimiento de solicitudes y otras decisiones en curso, se previenen mandatos diferentes. Está prevista una renovación de la mitad de los miembros cada cuatro años (artículo 76). El artículo 2 de la Ley Orgánica del 7 de abril de 1993 estableció las reglas de la organización y del funcionamiento del Consejo Constitucional al precisar que tres miembros son elegidos por cuatro años y los otros tres por ocho, de tal forma que la renovación de cada cuatro años está reservada solamente para los designados por cuatro años.

¿Cuáles son las condiciones para ser miembro? Tanto en el título VIII de la Constitución como en la Ley Orgánica citada, no hay una precisión

de abogados (antiguo procurador general de la República Ali Mohamed Afkada). No todos tienen una formación ni una experiencia jurídica. Para algunos de ellos, su designación ha respondido a criterios políticos.

acerca de sus miembros. En su integración ha habido altos funcionarios del Estado, políticos, magistrados y abogados, desde 1992. Los miembros toman protesta frente al presidente de la República.

Para reforzar el prestigio y el papel de la institución en la vida política y jurídica del país, la Ley Orgánica precitada establece, en su artículo 4, las limitaciones de las funciones de sus miembros. Ellos no pueden ser integrantes del gobierno ni de la Asamblea Nacional y no pueden asumir ninguna posición pública relativa a las cuestiones que haya decidido el Consejo o sean susceptibles de decisión, ni consultarlas.²² La duración del mandato, las limitaciones y las prohibiciones, constituyen las garantías de la independencia de los miembros del Consejo, son garantías que refuerzan la inmunidad que se les otorga. Ésta es idéntica a la de los diputados (artículo 76).

Acerca de este punto y en comparación con los jueces constitucionales de ciertos países africanos, el Constituyente yibutiense no es claro en las actividades privadas que pueden realizar los jueces constitucionales.

Es conveniente analizar una parte de la función y de las atribuciones del Consejo Constitucional en sus diferentes áreas; las que están previstas por diversas disposiciones constitucionales y por la Ley Orgánica N°4/AN/93/3 del 7 de abril de 1993.

Diferentes funciones

El marco normativo del Consejo Constitucional se encuentra en el título VIII de la Constitución, compuesto de los artículos 75 a 81, se agrega, además, la Ley Orgánica N°4/AN/93/3 del 7 abril de 1993 en la que se establecen

²² El artículo 7 prevé tales obligaciones en los siguientes términos:

“- un decreto tomado en el Consejo de Ministros sobre la proposición del Consejo constitucional, define las obligaciones impuestas a los miembros del Consejo con el fin de garantizar la independencia de sus funciones:

- Las obligaciones deben particularmente comprender la prohibición a los miembros del Consejo Constitucional, mientras dure su mandato, de no tomar posición pública alguna en asuntos que son o pueden ser objeto de decisión por el Consejo, o incluso consultar sobre las mismas cuestiones”.

las reglas de la organización y del funcionamiento de dicho órgano. Al igual que en cualquier otra institución nacional, el Consejo Constitucional juega un papel institucional importante.

El artículo 75 resume en cuatro puntos sus diferentes funciones:

- 1) Vigilar el respeto de los principios constitucionales, por ser el órgano competente.
- 2) Controlar la constitucionalidad de las leyes. Hacer respetar la primacía de la Constitución y el marco constitucional del país por medio del control de las leyes a las que están sujetas las autoridades políticas o los juicios de la Corte Suprema para el control de inconstitucionalidad por excepción.
- 3) Garantizar los derechos fundamentales de la persona humana y las libertades públicas; su propia existencia y su funcionamiento deben servir de garantía para que sus derechos sean respetados y efectivos.
- 4) Regular el funcionamiento de las instituciones y la actividad de los poderes públicos.

De las atribuciones citadas, se observa una evolución de esta institución en relación con el Comité Constitucional del viejo régimen político, cuya función se reducía a las cuestiones electorales. El contexto, tanto nacional como internacional, en el cual esta última institución intervino es diferente al de junio de 1977, ya que no favoreció el desarrollo de una jurisdicción constitucional. No obstante, el papel central del Consejo Constitucional, previsto por la Constitución del 4 de septiembre de 1992, no se hará efectivo si no se acompaña por el ejercicio de sus facultades exclusivas, tanto las jurisdiccionales como las consultivas respecto de las cuestiones importantes. En los artículos 77, 78, 79 y 80 se establecen dichas atribuciones.

Una de las facultades más importantes es velar por la regularidad de todas las elecciones y las operaciones del referéndum. Según los artículos 77

de la Constitución y 69 de la ley orgánica relativa a las elecciones del 29 de octubre de 1992, es una competencia exclusiva²³ que incluye la proclamación de los resultados electorales, el examen y el juicio de las demandas presentadas por los partidos políticos y los candidatos electorales acerca de los fraudes y otras irregularidades que plantean.

En un régimen pluralista, el respeto a la legalidad en la competencia electoral es una obligación a la cual todos los actores políticos deben someterse, porque ello implica el principio de equidad, que es un principio constitucional fundamental. La Constitución contiene un marco general de las nuevas instituciones, y sus competencias son a menudo determinadas por una ley orgánica, adoptada por la Asamblea Nacional. El Constituyente ha preferido este tipo de ley más que una ley ordinaria, la cual es difícil de modificar.

El artículo 78 de la Constitución²⁴ establece la consulta por parte del gobierno antes de la adopción de una disposición de este tipo, igualmente en caso de modificación de una Ley Orgánica,²⁵ por ejemplo, la que se llevó a cabo en relación con los cambios en dos artículos de la Ley Orgánica relativa a las elecciones. En materia de organización de las elecciones legislativas, presidenciales y regionales y en materia de las contiendas electorales, el marco normativo está constituido por la ley del 29 de octubre de 1992, relativa a las elecciones y por la ley del 7 de abril de 1993, que se refiere al funcionamiento del Consejo Constitucional. La primera ha sido modificada en cada elección legislativa y presidencial.

²³ Pero la línea 2 del artículo 69 de la Ley Orgánica relativa a las elecciones del 29 de octubre de 1992 estipula que: "Atendiendo al establecimiento de esta institución prevista por los artículo 75 a 82 de la Constitución, sus atribuciones en materia electoral son ejercidas por la Corte Suprema".

²⁴ El artículo 17 de la Ley Orgánica del 7 de abril de 1993 estipula que las leyes orgánicas adoptadas por la Asamblea Nacional se transmiten de oficio al Consejo Constitucional. Se trata de una consulta dentro de su función del control de constitucionalidad de los textos adoptados por el parlamento.

²⁵ El Consejo Constitucional ha sido consultado por el gobierno para la modificación del artículo 40 de la ley, en el que se instituye una Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI). Rindió su resolución el 18 de julio de 2002.

Es tautológico afirmar que la organización electoral y la proclamación de sus resultados en un régimen pluralista a menudo conducen a controversias relativas al incumplimiento de su marco jurídico, pues la instauración de la democracia no significa la supresión de todos los conflictos entre las fuerzas políticas, sino que éstos son normados y resueltos de manera pacífica, por la vía jurídica, para preservar la estabilidad del sistema político pluralista.

Los diferentes actores, ya sean políticos —candidatos a las elecciones o partidos políticos— o tribunales judiciales, pueden emprender acciones legales por medio de distintos recursos.

Atribuciones del Consejo Constitucional*

La Constitución del 15 de septiembre de 1992 establece las atribuciones de las nuevas instituciones. Diferentes leyes orgánicas las adoptaron a partir de octubre de 1992 al detallar sus facultades y sus competencias.

Impugnar ante el Consejo Constitucional. Juegos políticos y jurídicos

A semejanza de los consejos o cortes constitucionales frances y africanos, las disposiciones constitucionales no han previsto la manera para apelar ante el Consejo Constitucional yibutense. Determinadas autoridades políticas enlistadas en la Constitución y la ley orgánica del 7 de abril de 1993 tienen la facultad para recurrir a cuestiones específicas; pero las leyes no prevén requisitos para apelar, por ejemplo, el número determinado de ciudadanos y otras cuestiones precisas.

Apelar ante esta institución revela posturas importantes; por una parte la política, porque denunciar un fraude electoral no sólo atrae la atención del público acerca de una manipulación, sino que también muestra la falta de respeto al marco constitucional y legal establecidos; y por otra parte

* N de la T.: Para dar mayor claridad, se consideró necesario distinguir las funciones de las atribuciones.

la jurídica, porque su sometimiento permite defender los derechos y las libertades fundamentales, previstos por la Constitución, el preámbulo y los diferentes tratados y convenciones internacionales y regionales ratificados por el país. Cualquiera que sea la postura, el objeto fundamental de las apelaciones es el respeto a los principios constitucionales.

A partir del funcionamiento del Consejo en 1993, se observa el predominio de ciertos juicios sobre otros: los más comunes son los que derivan de los recursos presentados por los candidatos de la oposición, quienes denuncian las irregularidades y otros fraudes que empañaron las elecciones. Para los ojos de los ciudadanos yibutienses y de ciertos analistas, la competencia del Consejo en materia electoral se ha vuelto más importante que las otras.

En este apartado, los dos puntos importantes son los procedimientos para la interposición de los juicios y, por otro lado, un análisis de las decisiones del Consejo Constitucional, para observar la manera en que se protegen los derechos fundamentales y los principios contenidos en la Constitución del 4 de septiembre de 1992.

Diferentes medios de impugnación y sus respectivos procedimientos

Ni la Constitución ni la Ley Orgánica del 7 de abril de 1993 tienen una lista de juicios o recursos que puedan interponerse ante el Consejo Constitucional. Sin embargo, del análisis de estos dos textos se encontraron tres recursos. El artículo 38 de la Ley Orgánica N°4/AN/93/3 respecto de la organización y el funcionamiento del Consejo Constitucional dispone que “el Consejo Constitucional no puede conocer más que por demanda escrita dirigida a su secretaría”. La Ley Orgánica del 29 de octubre de 1992 relativa a las elecciones y la del 7 de abril de 1993 establecen las reglas de la organización y del funcionamiento del Consejo Constitucional y determinan los procedimientos a seguir tanto para los miembros del Consejo como para los demandantes, quienes tienen el derecho de recurrir. Con apoyo en un análisis de las dos leyes, se observan tres tipos de procedimientos del Consejo relacionados con cada una de sus atribuciones:

1º El procedimiento del control de inconstitucionalidad de las leyes ordinarias. Es interpuesto antes de la aprobación de una ley ordinaria por la oficina de la Asamblea Nacional y antes de su promulgación por el presidente de la República. El artículo 79 de la Constitución del 15 de septiembre de 1992 dispone que las leyes “pueden ser denunciadas al Consejo Constitucional antes de su promulgación” por las siguientes autoridades:

- El presidente de la República.
- El presidente de la Asamblea nacional.
- Diez diputados.

Los plazos para demandar son diferentes según la autoridad que quiera acudir al órgano constitucional: seis días, a partir del voto de la ley y antes de la elección del presidente de la Asamblea Nacional, así como para el caso de los 10 diputados, quienes pueden recurrir durante este plazo al Consejo Constitucional a inconformarse por la inconstitucionalidad de una ley. El plazo es el mismo para el presidente de la República, pero comienza a partir del envío que se le hace de la ley definitivamente adoptada.

Los parlamentarios no pueden recurrir una ley votada por la institución parlamentaria y tampoco el presidente de la República después de haber sido promulgada. Se considera que el plazo para recurrir ante el órgano constitucional es corto, seis días, pero favorece la actividad parlamentaria y presidencial en materia legislativa. El Consejo tiene como plazo un mes para pronunciarse acerca de los juicios, pero este plazo se reduce a ocho días si hay urgencia.

Por otra parte, incluso cuando el plazo ha fallecido, ciertas leyes ordinarias en materia de derechos fundamentales pueden ser objeto de un control constitucional, aunque no se sometan a la constitucionalidad, como se verá en el punto 4.

En el ordenamiento jurídico se encuentran leyes orgánicas, creadas después de la independencia del país en 1977. A diferencia del contexto constitucional de la década 1970 y del principio de la de 1990, esas leyes fueron objeto del control de constitucionalidad. Debido a su rango, son sometidas a un régimen diferente, de oficio, como el reglamento interno de la Asamblea Nacional.* Son leyes importantes porque fueron adoptadas para organizar el funcionamiento y establecer las competencias de las instituciones políticas y jurídicas, como el Consejo Constitucional. Además, indican el estatus de los funcionarios públicos, por ejemplo, los magistrados o los miembros del Consejo Superior de la Magistratura.

De hecho, como se sitúan en un rango inferior a la norma suprema, que es la Constitución, deben estar conforme a ella. Por lo tanto, la supremacía constitucional, así como los derechos y las libertades fundamentales reconocidos a la persona humana (según la expresión de la Constitución yibutiana) constituyen una razón suficiente para ser sometidas también al control de constitucionalidad. No pueden entrar en vigor si no son conformes a la Constitución.

En cuanto a las leyes ordinarias, no hay una obligación de someterlas al Consejo y, por lo tanto, pueden ser aprobadas y promulgadas. La posibilidad de recurrirlas se dejó a la libre opción o a la voluntad de los legisladores o del presidente de la República; ellos tienen un plazo de seis días para impugnar ante el Consejo Constitucional, pero con una diferencia en cuanto al plazo, pues para el presidente de la República, éste comienza después del envío de la ley definitivamente adoptada por la Asamblea Nacional, esto es, antes de su promulgación; y para los diputados (incluyendo al presidente de la Asamblea Nacional), a partir de la adopción definitiva de la ley. Por lo tanto, pasado el plazo señalado, la ley no puede ser recurrida.

* N. de la T.: Cuando hay un cambio de reglamento de la institución parlamentaria, éste se somete, de manera automática, por conformidad o inconformidad, al Consejo Constitucional.

Sin embargo, desde su funcionamiento efectivo, el Consejo Constitucional no ha recibido apelaciones por las autoridades políticas arriba mencionadas para analizar la inconstitucionalidad de una ley votada o de un tratado internacional. Tampoco los diputados han presentado alguna demanda, pues el hecho de pertenecer a un mismo partido les impide expresar un desacuerdo acerca de una ley.

Asimismo, como el presidente de la República comparte la iniciativa de la ley (artículo 59) con la Asamblea Nacional, no puede impugnar la constitucionalidad de un texto en la medida en que los servicios jurídicos de la Presidencia participaron en su elaboración.

Cabe señalar que el Parlamento yibutense no siempre ha tenido diputados de oposición a partir de las primeras elecciones multipartidistas en diciembre de 1992. La existencia de una oposición parlamentaria podría favorecer un debate acerca de las leyes votadas por el Parlamento, al lograr la participación del Consejo Constitucional para que tome una postura acerca de la constitucionalidad de la norma.

2º Los requisitos del medio de impugnación en la justicia electoral. El procedimiento prevé condiciones tanto para los demandantes como para el Consejo Constitucional. Son bastante simples: el o los recurrentes deben depositar la o las demandas en buena y debida forma, por escrito, y deben contener los documentos que apoyen sus argumentos. La interposición de la demanda no tiene efectos suspensivos. Es el presidente del Consejo quien nombra a los tres miembros que se harán cargo de estudiar la demanda.

El Consejo dispone de dos vías, de acuerdo con los términos del artículo 73 de la Ley Orgánica relativa a las elecciones del 29 de octubre de 1992, ya sea que rechace la demanda sin instrucción o que dé una respuesta positiva a la demanda y, por lo tanto, abra un procedimiento contencioso. El Consejo informa a la autoridad o al partido acusado para que presente los argumentos en su defensa.

En el último de los casos, el Consejo puede actuar de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica del 7 de abril de 1993 “ordenar una investigación y obtener todos los documentos e informes relacionados con los asuntos que les han sido sometidos”. En ambos casos el Consejo motiva sus decisiones y los recursos son sometidos a una limitación de plazo.

Así, un recurso contra las irregularidades de las actividades electorales no se puede presentar después de los 10 días de la proclamación de los resultados de la votación (artículo 70 precitado). El plazo puede parecer corto para un conflicto importante. La legislación electoral establece un plazo de dos meses para que el Consejo Constitucional resuelva; de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 al. 3 de la Ley Orgánica N°1 del 29 de octubre de 1992. Este plazo se justifica en tanto que el órgano constitucional puede traer al proceso investigaciones o pedir información suplementaria a los interesados. Dentro del plazo dado a los partidos para preparar y presentar la ampliación de sus demandas, en defensa y en réplica, éstos se pueden desistir en todo o en parte de su solicitud.

La representación por un abogado ante el Consejo Constitucional no es obligatoria. Sin embargo, el demandante puede ser representado por otro o por sí mismo. Si el demandante escoge ser representado por una tercera persona o que alguien le ayude en los actos del proceso, lo debe indicar expresamente y por escrito.

Las sesiones del Consejo Constitucional no son públicas. Y los interesados no pueden pedir ser oídos, salvo si se estima que las audiencias de las partes son necesarias para la manifestación de la verdad. El proceso es escrito. La demanda original debe contener una declaración de hechos y los motivos invocados.

Como en un proceso penal o civil, todas las partes inmiscuidas en el análisis del caso se toman en cuenta. El juez constitucional tiene las mismas facultades en materia de instrucción que cualquier otro juez, porque puede ordenar, si lo estima útil, una investigación o cualquier otra medida de instrucción. Designa a un ponente para recibir declaraciones de testigos

bajo juramento y redactar un informe que se comunicará a las partes, quienes pueden presentar sus observaciones escritas.

Para deliberar, el Consejo Constitucional requiere de un quórum constituido por cinco miembros, salvo en casos de fuerza mayor debidamente constatados. En caso de empate de votos, el voto del presidente es preponderante. Los debates y los votos no son públicos. El Consejo puede recibir mediante juramento las declaraciones de testigos incluidos en el acta y permitir a las partes y a sus representantes ser oídos en él, solamente dentro de un procedimiento contencioso electoral.

3º El procedimiento de la consulta por circunstancias excepcionales. De acuerdo con el artículo 40²⁶ de la Constitución, sólo puede ser iniciado por el presidente de la República en circunstancias excepcionales: por la interrupción del funcionamiento de las instituciones, una amenaza a la independencia de la nación o a la integridad territorial; el presidente es la única autoridad política que puede restablecer la situación constitucional, y para ello adopta medidas. Sin embargo, éstas sólo sirven por un tiempo para modificar el sistema institucional, de ahí la excepcionalidad de su adopción, para evitar el abuso del presidente.

¿Quién determina la excepción? El texto constitucional no precisa la autoridad competente, pero con tal de tener un presidencialismo fuerte, la decisión de constatar las circunstancias excepcionales dependen de este último. Él es libre de tomar las medidas que considere necesarias

²⁶ El artículo 40 establece: "Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales son amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos es interrumpido, el Presidente de la República puede, previo aviso al Presidente de la Asamblea Nacional y al Presidente del Consejo Constitucional y después de haber informado a la Nación por un mensaje, tomar todas las medidas tendientes a restablecer el funcionamiento regular de los poderes públicos y asegurar la salvaguarda de la Nación, excluyendo una revisión Constitucional. La Asamblea se reunirá de pleno derecho, antes de la ratificación, dentro de los quince días de su promulgación, para discutir las medidas legislativas llevadas a cabo por el Presidente. Estas medidas caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presentó ante la Asamblea dentro del citado periodo. La ratificación, si es rechazada por la Asamblea Nacional, no tiene efectos retroactivos".

para remediar la situación política del país. Frente a esto, el Consejo se limita solamente a aconsejarlo antes de adoptarlas. Hasta nuestros días, el Consejo no ha sido consultado por el presidente para adoptar circunstancias excepcionales.

4º La consulta abierta por la Corte Suprema: el control de constitucionalidad por vía de excepción. Es muy importante para garantizar los derechos fundamentales. Previsto en el artículo 80,²⁷ permite al Consejo Constitucional realizar un control de constitucionalidad por vía de excepción. En efecto, el nuevo contexto constitucional prevé que una o un justiciable pueda plantear la inconstitucionalidad de una ley en un juicio. Es un mecanismo jurídico complejo, que implica varias jurisdicciones. En primer lugar, es el presidente del Tribunal con el que tiene lugar el juicio, quien accede a la demanda de la o del justiciable. Si la disposición invocada respeta o viola un derecho fundamental, debe aplazar su decisión.²⁸ En segundo lugar, si accede a esta demanda, el Tribunal la somete a la Corte Suprema. Como se puede observar, dicho Tribunal no se dirige directamente al Consejo Constitucional. Tiene que interponer la demanda de la o del justiciable a la Corte Suprema, que es la institución superior en el sistema judicial. Es ésta quien decide efectivamente respecto de la validez (*recevabilité*) de la excepción planteada en un mes.²⁹ Al juzgar que la ley en cuestión no es contraria a un derecho fundamental, el procedimiento puede detenerse y el juicio se retoma. En ese sentido, *hace una interpretación* de dicha ley respecto a los derechos fundamentales reconocidos a la persona; es una

²⁷ El artículo 80 estipula que “Las disposiciones de la ley que conciernen a los derechos fundamentales reconocidos a toda persona por la Constitución puede ser sometidas al Consejo Constitucional por vía de excepción durante un procedimiento en curso en un tribunal. La excepción de inconstitucionalidad puede ser planteada por cualquier litigante ante cualquier tribunal” (CD, artículo 80, 1992).

²⁸ Art. 18, pt3. de la Ley Orgánica N°4/AN/93/3 que fija las reglas de organización y de funcionamiento del Consejo Constitucional.

²⁹ Art. 18, de la Ley Orgánica citada. El mismo plazo está previsto por el art. 80 de la Constitución evocando la existencia de una urgencia para descartar la excepción cuando está fundada sobre un motivo (*moyen*) serio. Ni la ley orgánica ni la Constitución precisan o califican “el motivo serio”.

interpretación que no puede hacer un tribunal de rango inferior; él tiene que aplicar la ley. No es un control indirecto porque la Corte Suprema no puede declarar que una ley es inconstitucional: da una interpretación de dicha ley en un caso particular. Sin embargo esta jurisdicción es, por lo tanto, competente para interpretar ciertas leyes por la vía de la excepción. Pero a diferencia del Consejo Constitucional, su decisión no se impone a todos los poderes públicos. Así, en otro juicio, una/un justiciable puede plantear la violación de un derecho fundamental, si el legislador no lo ha cambiado o suprimido del orden jurídico nacional.

Si da una opinión favorable a la excepción planteada, el procedimiento sigue, la Corte Suprema interpone una demanda de interpretación al Consejo Constitucional.

Tanto la Corte Suprema como el Consejo Constitucional tienen competencia por el control de constitucionalidad por la vía de excepción. Es un control indirecto para las dos instituciones, judicial y constitucional. Pero para la Corte Suprema es una posibilidad limitada para examinar la constitucionalidad de una ley promulgada que no ha sido sometida por el presidente de la República o las y los diputados antes de su promulgación por el presidente de la República al Consejo Constitucional. Su decisión acerca de un caso como éste (por vía de excepción) puede ser interpretada como una llamada de atención a las y los legisladores. Hay que precisar que todas las leyes votadas y promulgadas en este país no son sometidas a dicho Consejo.

Para los países que han adoptado el sistema de control de constitucionalidad difuso, como la Isla Mauricio, lo más interesante de la excepción de inconstitucionalidad es que permite al juez, en todo momento de la vida de una ley, controlarla y, eventualmente, expulsarla del ordenamiento jurídico; mientras que en el sistema concentrado de control de constitucionalidad, el juez no puede tener ese poder. En el caso de la República de Yibuti no se ha presentado hasta nuestros días ningún caso de control de constitucionalidad por vía de excepción.

A diferencia del recurso de nulidad de la elección, previsto en el artículo 80 de la Constitución del 4 de septiembre de 1992, y en relación con el plazo, no se prevé indicación alguna respecto de la parte del proceso judicial en la que el demandante puede plantear la inconstitucionalidad de una ley votada y promulgada por el presidente de la República, ni las condiciones particulares para tal acto. En tanto que, a diferencia de un litigio electoral, materialmente no hay un plazo establecido a los justiciables para plantear la inconstitucionalidad de una ley durante el proceso.

Los párrafos anteriores muestran que las disposiciones constitucionales y legislativas relativas al ejercicio y al funcionamiento de la jurisdicción constitucional yibutiense representan no solamente un desarrollo de derecho público yibutiense, sino también un avance en la protección de los derechos del hombre, en la medida en que los ciudadanos pueden plantear ante una jurisdicción la inconstitucionalidad de una ley. Sin descartar que hubo dificultades políticas y materiales para establecer las nuevas instituciones de la transición política de septiembre de 1992, éstas comenzaron a ejercer de manera efectiva sus facultades a mediados de 1993.

A partir de este año, los actores políticos y los ciudadanos, como se analizará en el siguiente apartado, recurrieron a la jurisdicción constitucional para que resolviera los conflictos políticos y, particularmente, aquellos relacionados con la regularidad de los procesos electorales y los resultados de las elecciones nacionales (legislativas, presidenciales y regionales).³⁰ La resolución de esos conflictos, esencialmente electorales, desarrolló la jurisprudencia del Consejo Constitucional.

³⁰ Después de la reforma constitucional de septiembre de 1992, se previó la existencia de las colectividades locales (artículos 85 y 86 de la Constitución del 4 de septiembre de 1992), y desde la adopción de la ley que atribuye un estatus legal a la descentralización (ley fundadora N°174/AN/2002 del 7 de julio de 2002), el gobierno no había todavía organizado las elecciones municipales y regionales.

Jurisprudencia del Consejo Constitucional. El conservadurismo de sus decisiones

Desde 1993, cuando el Consejo entró en actividad, fue el litigio electoral el que dominó, ya que después de esta fecha fue invocado sistemáticamente por los candidatos y los partidos de la oposición al final de la proclamación de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales. Debido a la falta de estadísticas y de una publicación continua de las decisiones del Consejo Constitucional, no se puede dar un número exacto, sino aproximado, de los casos resueltos por este órgano; se cuentan en un periodo de 10 años, al menos, 10 decisiones relacionadas con demandas interpuestas por los candidatos y los partidos políticos de la oposición relativos a los procesos y los resultados de las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales). A partir de dichas resoluciones se desarrolló una jurisprudencia en materia electoral.

Siete decisiones importantes sirvieron de base al análisis de la jurisprudencia del Consejo Constitucional. En 1998, el Consejo es consultado por un ciudadano al presentar una demanda en la que solicitaba el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de un diputado por ser perseguido por la justicia. El objeto de la interposición es un perjuicio sufrido por el demandante como consecuencia de actos adoptados por un exministro. El Consejo Constitucional adopta el 18 de enero de 1998 la decisión N°001/98 sobre este asunto.

El mismo año, el Consejo fue consultado por dos líderes políticos de la oposición justo después de las segundas elecciones legislativas del 17 de diciembre de 1997, ganadas por una coalición conformada por el viejo partido único, el Rassemblement Populaire pour le Progrés (RPP, Reagrupamiento Popular para el Progreso) y una formación política legalizada hacia marzo de 1977.

Con estos dos recursos, los demandantes plantearon cuestiones de orden administrativo, como el establecimiento de listas electorales (número

de votantes por cada distrito)³¹ y la distribución de las boletas electorales a los electores (retiro o negativa de las boletas a ciertas personas); la organización técnica de la elección, por ejemplo, el número de mesas de votación y la tinta indeleble; y la aplicación de la legislación electoral ante la presencia de los delegados de los partidos de la oposición en todas las etapas del proceso electoral (desarrollo de la votación y recuento público de los resultados). Otro de los objetivos a perseguir por los demandantes fue la concesión de las *ordonnance de vote*³² a ciertos electores, atendiendo a su naturalización.

En la decisión N°002/98/CC del 8 de febrero de 1998, el demandante planteó la “exclusión de un partido legalmente estatuido”. Se refería a un asunto relativo al Parti du Renouveau Démocratique (PRD, Partido de Renovación Democrática); esta formación política atravesaba una crisis grave después de la muerte de su fundador en 1996. Dos líderes pretendían sucederlo. En esa situación y en observancia la ley electoral (la Ley Orgánica N°1/AN/92 del 29 de octubre de 1992), es el ministro del interior el habilitado para expedir el reconocimiento legal de una nueva dirección de un partido legalmente estatuido (como si se tratara de la demanda de legalización de un nuevo partido).

El ministro emitió su resolución a favor del demandando y, por lo tanto, este último no tenía el derecho de ostentarse como presidente del partido. Respecto de este punto, sin declararse incompetente en el momento de la presentación de la demanda, el Consejo Constitucional estudió el recurso y lo rechazó por falta de fundamento. Por lo que lo reenvió al demandante para que el Consejo de lo Contencioso Administrativo respondiera acerca del acto del ministro del interior.

³¹ Hasta la ley fundadora de la descentralización adoptada en julio de 2002, el territorio estaba dividido en distritos, una división que fue resultado de la época colonial. Esta ley no previene la introducción de un recurso para anular las elecciones regionales.

³² Después de las primeras elecciones multipartidistas del 18 de diciembre de 1992, algunos electores no tenían la nacionalidad yibutiana, y votaron con los documentos llamados *ordonnance de vote*. Teóricamente, es un documento firmado por un magistrado, que prueba que la persona es legal en el país. El nuevo derecho público yibutense permite al futuro ciudadano participar en la vida política del país.

En una segunda decisión emitida en 1998, el autor de la demanda fue el presidente y cabeza de la lista del Parti National Djiboutien (PND, Partido Nacional Yibutiano). El objeto de su petición fue la nulidad de las elecciones legislativas de diciembre de 1997. Se apoyó en el estudio de los distintos documentos que integraban el expediente, compuesto en una parte, por las diferentes mociones presentadas por la cabeza de la lista de la coalición RPP/FRUD en el distrito de Ali-Sabieh y por el secretario general del RPP, así como las observaciones del representante del Estado y, por otra parte, en el informe emitido por el Ministerio del Interior. El Consejo Constitucional rechazó la demanda por falta de pruebas para sustentar los recursos para la nulidad de las elecciones legislativas.

Después de la proclamación de los resultados de las elecciones presidenciales del 4 de abril de 1999, el único candidato de la oposición las demandó. El fin de su recurso fue el mismo que el de la primera decisión de 1998, aunque con argumentos diferentes: la nulidad de las elecciones por fraude. El demandante planteó cuestiones importantes, como operaciones preelectorales y electorales. Una de ellas fue la obstrucción del Ministerio del Interior a la preparación de las elecciones, también planteó la falta de transparencia de la administración en cuanto a la organización de las mismas. Después del estudio de los argumentos presentados por Ahmed Moussa Idriss, el recurso fue rechazado.

Finalmente, la última decisión fue un recurso presentado por una coalición de partidos políticos, presentada por candidatos en las elecciones legislativas del 10 de enero de 2003, que tenía como fin su nulidad. En comparación con los recursos anteriores, los argumentos eran prácticamente los mismos. Sin embargo, había varias novedades, fueron cuestiones relativas a la composición y al funcionamiento de la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI),³³ a la falta de respeto al principio de igualdad

³³ Es una institución administrativa creada en septiembre de 2002 coincidente con la adopción del multipartidismo integral. Fue una demanda permanente de los partidos de la oposición después de la introducción de las elecciones pluralistas. Su papel es importante en la materia electoral y no interfiere con las funciones del Consejo Constitucional.

de los ciudadanos frente a la ley y el exceso de poder de la administración pública. La oposición no presentó candidatos a las elecciones legislativas en febrero de 2008.

El 22 de febrero de 2013 se realizaron las elecciones de la 7^a legislatura. Contendieron dos coaliciones, una en el poder: la Unión por la Mayoría Presidencial (UMP) —formada por la Reagrupación para el Progreso (RPP) y el Frente para la Restauración de la Unidad y la Democracia (FRUD)—; la otra de oposición: Union Pour le Salut Nacional (USN, Unión por la Salvación Nacional) —formada por la Alianza Republicana para el Desarrollo (ARD), la Unión la Democracia y la Justicia (UDJ), y el Partido Yibutiense para el Desarrollo (PYD)—, y un nuevo partido, le *Centre des Démocrates Unifiés* (CDU, El Centro de Demócratas Unidos). Las coaliciones intervivieron en las elecciones después de una reforma a la ley electoral.

En efecto, el gobierno ha introducido la proporcionalidad que otorga una ventaja a la coalición con más poder, ya que el partido que reporte más sufragios ocupa 80% de escaños de la Asamblea Nacional, y 20% restante es repartido proporcionalmente entre los otros partidos, en función de los votos obtenidos.

Después de la proclamación de los resultados, la USN y el CDU expresaron su rechazo a los resultados dados por el Consejo Constitucional, que confirmó lo expresado por el Ministerio del Interior el 25 de febrero de 2013. Las coaliciones interpusieron recursos con el fin de

[...] aplazar el recuento y la verificación de los documentos electorales, para que fueran reanudados dentro de los tres días siguientes a su publicación, para pedir al ministro del interior que solicitara a los grupos de los partidos políticos las actas de las elecciones y sus anexos, debido a que se impidió la presencia de un representante por lista de los candidatos, tanto en el proceso de recuento como en el proceso electoral (USN).

Y por

[...] la nulidad de los resultados de la elección del 22 de febrero de 2013, particularmente en razón de la expulsión de sus delegados; de la utilización de medios del Estado; la compra de votos; de un número elevado de votantes (540 votantes) en la localidad de Gorabus y de un número elevado de votantes en relación al número de habitantes en las localidades de Galamo (272 votantes) y de Kontali (234 votantes) (CDU).

Cualquiera que haya sido el contexto y los argumentos de los demandantes, todos los planteamientos fueron rechazados. Las siete decisiones sentaron precedentes fundamentales del órgano constitucional, en relación con dos cuestiones importantes de la vida sociopolítica: el respeto a la propiedad privada y el respeto a las reglas de la competencia electoral.

Después de esta breve presentación es conveniente analizar los argumentos con los cuales se apoyaron los miembros del Consejo en sus diferentes decisiones. Se distinguen tres tipos de argumentos.

En primer lugar, cabe señalar la ausencia de pruebas físicas o de indicios por los demandantes. Los jueces constitucionales lo resaltaron en todas sus decisiones, lo cual es una base esencial de su razonamiento. Para el juez constitucional yibutense, la evidencia o la prueba pueden venir de diferentes medios, por ejemplo, una sentencia de una jurisdicción o un tribunal competente para resolver actos administrativos podrá ser citada como motivo de la nulidad de una elección. Es la posición que se adoptó en la decisión N° 002/98/CC del 8 de febrero de 1998.

En dicha decisión, el presunto presidente del partido político debía presentar, en primera instancia, ante el Consejo de lo Contencioso Administrativo la deliberación acerca del cambio de liderazgo del partido político atribuido a su rival. Y, en caso de la nulidad de este acto, podía presentar un recurso de nulidad de las elecciones que argumentara la participación de un partido que estaba conformado por una dirigencia ilegalmente reconocida, es decir, que no se respetó la legislación de los partidos políticos.

Por lo tanto, la decisión del Consejo Constitucional marca un límite: la competencia específica de un tribunal en relación con el acto que invoca el demandante; el Consejo no puede anular los actos administrativos y gubernamentales con el fin de dar una salida favorable a los recursos presentados y a las contiendas electorales. Si el gobierno está de acuerdo con que es legal el reconocimiento de la nueva dirección de un partido político a una persona no elegida por los miembros de dicha entidad política, existe una irregularidad que puede invalidar las elecciones. Es una infracción deliberada al marco legislativo en materia electoral.

El criterio acerca de la ausencia de pruebas de cargo o pruebas de hechos alegados, que corresponden a los demandantes, se encuentran en la decisión N° 003/98/CC del mismo año. El Consejo exige pruebas concretas al demandante, por ejemplo, el número de las *ordonnances de votes* emitidas por la administración central para votar en la villa de Yibuti, pero que, según el recurrente, habrían votado en Ali-Sabieh, capital de un distrito del sureste. Es una decisión administrativa del gobierno.

El demandante alegó la existencia de un número indeterminado y desconocido de *ordonnances de votes*, que pudo haber favorecido, según él, la victoria de la coalición gubernamental. También podía ser que el juez constitucional hubiera considerado que, dicho acto no era un motivo válido para anular las elecciones. En el 2º considerando de la decisión N°003/98/CC, el Consejo afirmó que “Aden Robleh no aportó ningún elemento para sustentar sus alegaciones, las cuales consistían en sostener que los electores habían utilizado en Ali-Sabeh sus *ordonnances de votes* en Djibouti-ville”.

En esta resolución había documentos contradictorios producidos por la coalición ganadora y por el demandante. El Consejo no podía más que decidir la confrontación de las dos opiniones acerca de un hecho importante: la emisión de *ordennances de votes*, que escapaba al control de los partidos de la oposición, era contraria al principio de igualdad al que debían estar sujetos todos los competidores.

El Consejo utilizó otra expresión en lugar de la prueba, o el indicio de la prueba, en la resolución del 3 de junio de 1999: la certificación de irregularidades. Así se puede leer en el 10° considerando que “las irregularidades invocadas por el demandante debían ser certificadas”, con la indicación de sus orígenes “ya sea que ellas hayan estado mencionadas en el proceso” o, en consecuencia, “que estas irregularidades pueden afectar a la validez de un número suficiente de papeletas o que distorsionen el resultado de la elección”.

El hecho de que la carga de la prueba incumbe a la persona que acusa es uno de los principios jurídicos de los sistemas judiciales. En las demandas arriba mencionadas, los recurrentes acusaron al poder o al partido gubernamental de haber abusado de su posición dominante o del control que se ejerce en la administración central. Es difícil, por esto último, aportar pruebas físicas para apoyar los hechos alegados en los diferentes recursos o presentar una sentencia resuelta por otro tribunal en que el asunto puede tener consecuencias directas en la validez de las elecciones (como la emisión de la recepción del reconocimiento de la dirección de un partido político legal).

La organización de las elecciones y la poca información de que disponen no les permite tener las pruebas físicas. También el Consejo de lo Contencioso Administrativo es una jurisdicción que existe teóricamente, pero que no funciona según lo dicho por la Liga Yibutiana de Derechos Humanos (LDDH).³⁴ Daher Ahmed Farah se habría también sometido a esta institución para oponerse a la emisión del reconocimiento de su contrincante a la dirección del partido.

La emisión de las *ordonnances de votes* es un acto administrativo, en el cual la nulidad debe ser planteada ante el Consejo de lo Contencioso Administrativo. El problema que se suscita es que, al momento de la emisión,

³⁴ Esta organización de defensa de los derechos del hombre fue creada por una nota informativa N° 19/LDDH del 20 de julio de 2000, ya que el Consejo de lo Contencioso Administrativo no funciona después de 1994, consultado en <http://www.lddh-djibouti.org/> el 14 de enero de 2002.

ningún partido político de la oposición tiene el liderazgo de la situación ni el conocimiento del número exacto de esos documentos. Los votantes provistos de estos documentos pueden pasar de una mesa de votación a otra desde el momento en que sólo el gobierno y la coalición saben.

Por lo tanto, los demandantes son incapaces de proporcionar una cifra exacta. Es importante subrayar el hecho de que el juez constitucional invoca el principio de igualdad entre los ciudadanos. En el 4º considerando de la decisión del 20 de febrero de 2003, el Consejo recuerda que

[...] el principio de legalidad es un principio fundamental de la acción administrativa, deducido del liberalismo político, como componente básico, en donde la Administración sólo puede actuar de conformidad con el derecho, y la ley escrita no es más que uno de sus elementos.

En segundo lugar, el Consejo Constitucional recuerda la minimización de las irregularidades planteadas por los diferentes demandantes. Dicho de otra manera, reconoce su existencia, pero considera que no inciden en el desarrollo de los procesos electorales, como la campaña electoral. Afirma en la decisión del 3 de junio de 1999 en el considerando siguiente:

él [el candidato de la oposición] no precisa en cuál de las irregularidades invocadas afectaron la campaña electoral o los procedimientos de preparación, que podrían, en este caso, afectar el desarrollo de la votación.

A diferencia del primer argumento, aquí el Consejo Constitucional pronuncia las consecuencias de los actos realizados por el gobierno durante la preparación de las elecciones y el desarrollo de la jornada electoral. Hace una diferencia entre las irregularidades graves y las menos graves, que serán “aceptables”. Pero no indica los criterios en que se apoya para calificar ciertas irregularidades de graves y otras de menos graves.

La apreciación de la diferencia entre los dos tipos de irregularidades genera dos preguntas importantes: ¿cuál será la actitud del Consejo Constitucional si las irregularidades plateadas por los demandantes tuvieran una incidencia en el desarrollo del proceso electoral y, por lo tanto, en los resultados electorales?, ¿Cuál será esa decisión si eso sucediera?, ¿cuál es el riesgo en el que incurren los miembros este Consejo en caso de la nulidad de las elecciones como la que tuvo lugar en Mali en las elecciones legislativas de 1997?, y ¿cómo salir de un discurso minimalista y conformista que reside en no considerar los motivos invocados por los candidatos y los partidos de la oposición como argumentos serios?

Lo que hay que recalcar es la seguridad del Consejo en cuanto al bajo impacto que ciertas irregularidades tienen en los resultados electorales. No hay ningún interés en el hecho de que 40% de las boletas electorales no sean distribuidas a los electores, lo cual es un atentado flagrante al principio de igualdad entre los ciudadanos, pues algunos votan y otros no. A ninguna persona se le escapa que la elección no se gana solamente por un programa político bien elaborado, los discursos y las promesas, sino también por una técnica bien afinada de manipulación.

En tercer lugar, el avance de la ausencia de las quejas. En las decisiones del 3 de junio de 1999 y en la del 20 de febrero de 2003 (decisión N°002/2003/CC), los demandantes invocaron numerosas razones para apoyar su demanda. En comparación con otros argumentos, esto permite al Consejo Constitucional no sólo incitar a los solicitantes para reducir los numerosos motivos que invocaron, sino también a motivar sus decisiones.

Así en el 11º considerando del recurso del candidato de la oposición (decisión del 3 de junio de 1999), el Consejo afirma que:

considerando que el Señor Moussa Ahmed Idriss no entabló ni el origen ni la gravedad de las irregularidades, y no precisó cuál de las irregularidades invocadas afectaron la campaña electoral o los actos de preparación de las elecciones que hayan podido tener una

influencia en el desarrollo de la votación; por lo tanto, la demanda debía ser rechazada.

Es la misma figura que en las dos primeras decisiones; algunas razones invocaron la responsabilidad de otras instituciones judiciales y administrativas, puesto que, una cierta irregularidad de ellas influye a los demandantes a acudir al Consejo Constitucional.

En la decisión N°006/2003/CC del 7 de noviembre 2013, los jueces constitucionales plantearon el tema del plazo para interponer un recurso ante el Consejo Constitucional, indicando los siguientes criterios: “que la demanda no tiende a impugnar la validez de una elección ni la regularidad de los procesos electorales”; que según el órgano constitucional, “la demanda fue presentada el 6 de marzo de 2013, cuando los resultados fueron publicados por el ministro del interior, el 23 de febrero de 2013”; que los demandantes hayan atendido la publicación oficial de los resultados electorales por el Consejo Constitucional como lo dispone el artículo 77 de la Constitución del 15 de septiembre de 1992, el cual “vigila la regulación de todas las elecciones y de los procesos de referéndum y la publicación de los resultados; examina las reclamaciones y toma una decisión”.

La publicación del Ministerio del Interior no es oficial y no puede ser el inicio del plazo de 10 días, porque es una institución controlada por el poder. La Comisión Nacional Electoral Independiente no tiene competencia para publicar los resultados electorales. Al no solicitar la nulidad de las elecciones, los demandantes siguieron otra estrategia: acudir al Consejo Constitucional para que éste contabilizara los votos emitidos frente a todos los actores del proceso electoral.

Mientras que en la decisión N° 005/2013/CC del 7 de marzo del mismo año, los demandantes solicitaron la nulidad de las elecciones electorales del 22 de febrero de 2013, el autor de esta demanda es un nuevo partido, que participa por primera vez en las elecciones legislativas. Presenta, como prueba de sus recursos, los elementos materiales y humanos de la organización

de las elecciones, sobre todo del recuento y la proclamación de los resultados, en razón de la expulsión de sus delegados, de la utilización de recursos del estado, de la compra de votos, de un número elevado de votantes (540 votantes) en la localidad de Gorabous y de un número elevado de votantes en relación con el número de habitantes en las localidades de Galamo (272 votantes) y Kontali (234 votantes).

El juez constitucional argumentó acerca de la ausencia de identificación de los responsables de las prácticas fraudulentas o de la violación de las normas electorales en los siguientes términos: “sin mencionar la lista de quienes han usado esos métodos, los que se han beneficiado y sobre todo sin notificar alguna prueba de sus alegaciones” en comparación con el artículo 72 de la Ley Orgánica N°1/AN/92 del 29 de octubre de 1992 relativa a las elecciones, el Consejo Constitucional concluye que “el demandante no aportó ninguna prueba en apoyo de sus pretensiones...”.

Conclusiones

El desarrollo de la justicia constitucional está ligada a un contexto socio-político liberal, el cual permite a los diferentes actores individuales (candidatos y ciudadanos) y colectivos (partidos políticos) recurrir a ella para resolver ciertos conflictos políticos. La introducción del liberalismo en la vida política yibutiana permite la existencia de tal justicia.

El Consejo Constitucional yibutense es llamado a resolver controversias, esencialmente por los candidatos y la oposición, cada vez que se publican los resultados de las elecciones. En un régimen político democrático, el respeto de la competencia electoral es considerado como un principio no sólo liberal, sino también fundamental, además está relacionado con otros principios igualmente importantes, como la igualdad entre los ciudadanos y entre los candidatos.

En un sistema político en que la cultura democrática es reciente o poco desarrollada, recurrir a la justicia constitucional para resolver una disputa entre los partidos políticos acerca de un tema serio e importante como las

elecciones, y apelar ante el Consejo Constitucional es una consideración ya acordada por los actores políticos, en lugar de utilizar otros medios, lo cuales podrían aumentar la inestabilidad política y social del país, así como la irritación social y las protestas violentas en las calles.

La jurisprudencia del Consejo Constitucional yibutense está marcada por un cierto conservadurismo después de 10 años de actividad. Si continúa con la misma posición de rechazar todos los recursos, pierde la oportunidad de darle un vigor a la justicia constitucional y salir de una cultura política y jurídica en la cual el juego sociopolítico yibutense está cercado.

Como se puede ver, ciertos recursos que son turnados al Consejo Constitucional vienen de otras jurisdicciones. Los demandantes, quienes están bien informados de los procedimientos y los mecanismos judiciales y jurisdiccionales, se presentan ante el Consejo por dos razones principales: por una parte, por la disfunción de ciertas jurisdicciones y, por otra parte, para encontrar soluciones a otros problemas de sus respectivas agrupaciones. También para mostrar las manipulaciones a la legislación que comete el grupo en el poder.

La existencia de un control de constitucionalidad de una ley por la vía de excepción prevista por el artículo 80 de la Constitución es, sin duda, un avance importante en el sistema yibutense de defensa de los derechos y libertades de la persona humana. Sin embargo, jamás se ha presentado un caso. Una de las razones por las cuales ningún control de ese tipo hasta ahora ha dado lugar a una remisión al Consejo Constitucional es la actitud de los jueces de la Corte Suprema, pues es ella la que permite un control de constitucionalidad de una ley en un proceso ya encaminado; esto llevaría al juez constitucional a establecer mejores mecanismos para garantizar los derechos y libertades constitucionales de la persona humana.

En la primera decisión de 1998, el Consejo Constitucional podía por una decisión ambiciosa, invocar el principio constitucional del derecho a la propiedad, y así darse un control indirecto de los actos del gobierno, lo cual es también una manera de paliar el mal funcionamiento de la jurisdic-

ción administrativa. Así como un límite a la posición conservadora de reenviar al demandante a la jurisdicción competente. En la demanda para retirar la inmunidad parlamentaria de un diputado —un viejo exministro del interior— presentada por un ciudadano estuvo confrontada a un problema de procedimiento. En efecto, la revocación de la inmunidad parlamentaria es un procedimiento que requiere una autorización del ministerio de Justicia y el juez dirige una carta a la Asamblea, la cual se reúne antes de dar respuesta a la demanda presentada. Pues no es un procedimiento abierto a una o un ciudadano.

La existencia de una justicia constitucional es una realidad sociopolítica en la República de Yibuti. Su objeto es permitir que los principios constitucionales sean respetados por todos los actores. Sin embargo, su sola existencia no constituye una garantía de protección de los principios fundamentales y los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales a la persona humana; es todavía insuficiente.

Esta situación resulta no sólo de una jurisprudencia permanente del Consejo Constitucional después de 10 años, sino también de factores sociales y jurídicos, que no son favorables para un verdadero desarrollo de una justicia constitucional. No se puede excluir o subestimar una evolución de la actitud del juez constitucional yibutense, tanto por las cuestiones relativas a las irregularidades electorales, como por el control de constitucionalidad por vía de excepción a la imagen de sus colegas africanos. Numerosas leyes vigentes que aparentan una dudosa constitucionalidad, jamás han sido revisadas por el juez. Los auxiliares de la justicia deben ser sensibilizados respecto a las técnicas del derecho procesal constitucional.

La institucionalización formal de un derecho parlamentario no ha tenido hasta ahora sus efectos, especialmente en el contexto de un partido dominante o una alianza de partidos que son los que controlan la vida política. Por el contrario, tal derecho permitiría a la oposición tener un mejor papel

en el control del gobierno y del legislador en general. Al contrario, el juez se apoya en un derecho electoral que es y será un derecho muy sensible y debe tener sus propias características.

Fuentes consultadas

- Afkada, Ali Mohamed. Conseil Constitutionnel. Disponible en http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/djibouti/022-ic-pres_gen.pdf” (consultada el 6 de mayo de 2014).
- Aguila Y. 1993. Le conseil constitutionnel et la philosophie du droit, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Alwane Elwan Houmed. 1997. Djibouti, «Tensions sociopolitiques sur fond de succession», *L'Afrique Politique*, pp. 85-109.
- Ardant Philippe. 1998. «Les constitutions et les libertés», Pouvoir, N°84, pp.61-74.
- Arrêt de la Cour Suprême de Djibouti du 24 janvier 1993 relative à la requête du PRD en contestation des résultats des élections législatives du 18 décembre 1998.
- Aziz, Sow Abdoul (septiembre 12 de 2012. Copyright www.kas.de). La contribution du juge des élections dans la construction de l'état de droit au Sénegal. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_32266-1522-3-30.pdf?121004142905 (consultada el 29 de junio de 2013).
- Bahdon, Mohamed Abdillahi. 2005. «Analyse du changement politique en République de Djibouti de 1992-2005 : contexte et processus» Africa-na Studia, nº8, pp.189-229.
- . 2006. «La juridiction constitutionnelle en République de Djibouti : enjeux et perspectives de la garantie du respect du droit et des principes fondamentaux», Cuestiones Constitucionales, nº15, pp.3-32.
- Badara, Fall Alioune (junio de 2005. Copyright <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes>. Le juge Constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique ? Fall Alioune Badara. Disponible en <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/FALL.pdf> (consultada el 8 de noviembre de 2012).

- Bayart, Jean-François. 1997. Citado por Jean Du Bois de Gaudusson. En «Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme» en Jean Du Bois de Gaudusson et Dominique Darbon (dir.), *La création du droit en Afrique*. Paris: Karthala.
- Bauchamp, Claude. 1997. *Démocratie, culture et développement en Afrique Noire*, Paris : L'harmattan.
- Bois de Gaudusson, Jean Du. 1996. «les solutions constitutionnelles des conflits politiques», *Afrique contemporaine*, número especial, n°180, 4º trimestre, pp.250-254.
- . 2002. Le mimétisme colonial, et après? *Pouvoirs*, n°9, pp. 45-55.
- Bois de Gaudusson, Jean Du et Darbon Dominique (Dir). 1997. *La création du droit en Afrique*, Paris: Karthala.
- Bourgi Albert. 2002. «L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, pp. 721-748.
- Cabanis André et LOUIS MARTIN (M.): 199. *Les constitutions d'Afriques francophone : Evolutions récentes*, Paris : Karthala.
- Carbonell, Miguel (septiembre 12 de 2009. Copyright 2009-www.miguelcarbonell.com). *Bowers versus Hardwick: cuando el derecho entra en la recámara*. Miguel Carbonell, disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/Bowers.shtml> (consultada el 13 de julio de 2010).
- cc. Constitución de Camerún. 1996. 18 de enero. Disponible en http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=191418 (consultada el 3 de junio de 2014).
- cci. Constitution of Côte d'Ivoire. 2000. 23 de julio. Disponible en <http://www.constitutionnet.org/files/Cote%20D'Ivoire%20Constitution.pdf> (consultada el 3 de junio de 2014).
- CD. Constitución de Djibuti. 1992. 4 de septiembre de 1992. *Journal Officiel de la République de Djibouti*. Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/dj/dj002fr.pdf> (Consultada el 5 de junio de 2004).
- Chevallier Jacques. 1995. *L'Etat de droit*. Paris : Montchrétien.

- Chemiller-Gendreau Monique. 1996, «L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international» in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz : 57-68.
- Conac Gérard. 1996, «Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique» in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz : 105-119.
- . 2000. «Quelques réflexions sur le nouveau Constitutionnalisme africain», in *Actes du Symposium international de Bamako*, pp. 26-32, disponible sur : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.297.pdf> (consultada el 12 de enero de 2013).
- CRB. Constitution of the Republic of Benin. 1990. 11 de diciembre. Disponible en <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Benin1990English.pdf> (consultada el 03 de junio de 2014).
- CRC. Constitución de la República de Chad. 1996. 31 de marzo. Disponible en http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=200559 (consultada el 3 de junio de 2014).
- CRM. Constitution of Republic of Mali. 1992. 25 de febrero. Disponible en http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=315406 (consultada el 03 de junio de 2014).
- Darbon Dominique. 1933. «A qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique» En Yves Mény, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris : L'Harmattan, PP. 113-133.
- Decisión N°002/98/CC. 1998. República de Djibouti: Consejo Constitucional.
- N°003/98/CC. 1998. República de Djibouti: Consejo Constitucional.
- N°002/2003/CC. 2003. República de Djibouti: Consejo Constitucional.
- N°006/2003/CC. 2003. República de Djibouti: Consejo Constitucional.
- N°005/2013/CC. 2013. República de Djibouti: Consejo Constitucional.
- Diagne Mayacine. 1996. «La mutation de la justice constitutionnelle: l'exemple du conseil constitutionnel sénégalais», *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, Vol XII, pp. 1035-1048.
- Djedjro Francisco Meledje. 2009. «Le contentieux électoral en Afrique», Seuil, Pouvoirs, n°129, pp. 129-255.

- Dodzi Kokoroko, 2004. « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain » ; in Revue juridique et politique des Etats francophones, janvier-mars, n°2, pp. 152-166.
- Dworkin Ronald. 1995. *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses Universitaires de France. (Traduction française par M.J. Rossignol et al.)
- Faure, Y. A. 1981, Les constitutions africaines et l'exercice du pouvoir, *Politique Africaine*.
- Fromont M. 1996. *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, Paris, collection Connaissance du droit.
- Favoreu, Louis. 1988. La politique saisie par le droit. Paris: Economica.
- . 1992. Les Cours constitutionnelles, Paris, PUF, Que sais-je?, 1992.
- . 1994. «La légitimité du juge constitutionnel», Revue Internationale de Droit Comparé, 2, pp. 557-581.
- Gonidec Pierre-François. 1991. «L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots», *Penant*, (804) : 12-30.
- Ibrahima Diallo. 2004. «À la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle», Annuaire international de justice constitutionnelle, n°. 20, pp. 93-120.
- Kamto Maurice.1987. Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- . 1995. «Le contentieux électoral au Cameroun», *LexLata*, n° 020, p.8.
- La constitution du 15 septembre 1992.
- Ley Constitucional N°2. 1977. LR/77-001 al LR/77-002 de 27 de Junio. República de Djibouti.
- Ley N°174/AN/2002. Ley de la descentralización. 7 de julio. República de Djibouti.
- Ley Orgánica N°1/AN/81. Promulgada el 10 de febrero de 1981.
- Ley Orgánica N°1/AN/92. Sobre elecciones, que fija las condiciones de elección y de admisibilidad e inadmisibilidad en las elecciones, las normas

- para la organización de las elecciones y los diferentes recursos. 29 de octubre. República de Djibouti.
- N°4/AN/93/3. 1993. 7 de abril de 1993. República de Djibouti.
- Masclet Jean-Claude. 1992. *Le Droit des élections politiques*. Paris Presses Universitaires de France, coll. «Que sais-je ?», 1992, p.313.
- Mény, Yves. 1993. *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*, Paris : L'Harmattan.
- Moyrand, A. 1991. «Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique», *Revue Internationale de Droit Comparé*, N°4, pp.853-878.
- Owen Bernard. 2006. «Les fraudes électorales», *Pouvoirs*, n°120, Voter, pp. 133-147, en www.revue-pouvoirs.fr.
- Règlement du 10 juillet 1993 applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux des élections (application de l'article 54 de la loi organique n°4/AN/93/3e L du 7 avril 1993).
- Résolution n°01/2002 du Conseil Constitutionnel relative sur la conformité à la Constitution de la Loi Organique modificative n° 11/AN/2002/4^{ème} L.
- Rouanet Mascardó Jaime y Alvarez-Cienfuegos Suarez José María. 1983. “El recurso contencioso electoral”, *Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces*, Madrid D.L.
- Rivero Jean. 1984. *Le conseil constitutionnel et les libertés*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Rousseau Dominique. 1996. *La justice constitutionnelle en Europe*. Paris, Montchrétien, 2^{ème} édition, 1996.
- Starck Christian. 1994. *La constitution, cadre et mesure du droit*, Paris : Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Sory Balde, Juge constitutionnel et transition démocratique. Etude de cas en Afrique subsaharienne, <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/16/279.pdf> (consultada el 12 de diciembre de 2010).
- Xavier Phillippe. 2009. *La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ?, Pouvoirs*, N° 129/2, pp. 157-168.

Anexos

N°1 Décision n°06/2013

Le Conseil Constitutionnel

VU La Constitution du 15 septembre 1992.

VU La Loi Organique n°4/AN/93/3ème L du 07 avril 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel.

VU La Loi Organique n°1/AN/92/2ème L du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU La Loi Organique n°11/AN/92/4ème L du 14 août 2002 portant modification des articles 40 et 41 de la loi organique n°1 du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU La Loi Organique n°16/AN/12/6ème L portant modification de l'article 33 de la loi organique n°1 du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU Le Décret n°93-0023/PR/MI du 29 mars 1993 fixant les modalités d'établissement des listes électorales ainsi que les conditions de délivrance et de validité des cartes d'électeurs.

VU Le Décret n°2012-094/PR/MI du 29 avril 2012 portant ouverture à titre exceptionnel des inscriptions sur les listes électorales.

VU Le Décret n°2012-212/PR/MI du 29 septembre 2012 portant convocation du collège électoral pour les prochaines élections législatives.

VU La Requête déposée, le 06 mars 2013, au secrétariat du Conseil Constitutionnel par MM. Ahmed Youssouf Houmed et Ismaël Guedi Hared, respectivement président de l'Union pour le Salut National (USN) et tête de liste de l'Union pour le Salut National (USN) dans la circonscription de Djibouti-ville, relative aux élections législatives du 22 Février 2013.

Considérant que les requérants sollicitent du Conseil Constitutionnel de superviser aux opérations de recensement général des votes et de vérification des documents électoraux, de juger que ces opérations de recensement

et de vérification reprendront dans un délai de trois jours suivant la publication, d'ordonner au ministre de l'intérieur de communiquer aux groupements des partis politiques les procès verbaux des opérations électorales et leurs annexes, à défaut d'admettre la présence d'un représentant par liste de candidats à ces opérations de recensement général et de communiquer ces procès verbaux des opérations électorales aux représentants de chacune des listes.

Considérant que, aux termes de l'article 77 in fine de la Constitution, « le Conseil Constitutionnel est saisi en cas de contestation sur la validité d'une élection par tout candidat et tout parti politique » et que l'article 74 de la loi organique n°1/AN/92 du 29 octobre 1992 relative aux élections dispose que «tout candidat peut intenter un recours sur la régularité des opérations électorales dans les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin» ; Qu'il y a lieu de relever que la requête, qui d'ailleurs ne tend ni à la contestation de la validité d'une élection ni à la régularité des opérations électorales, n'ayant été déposée que le 6 Mars 2013 alors que les résultats ont été proclamés, par le ministre de l'intérieur, le 23 Février 2013, il y a lieu de la déclarer irrecevable pour être fait hors délai.

Decide

Article 1er :- La requête susvisée du président de l'Union pour le Salut National (USN) et de la tête de liste de l'Union pour le Salut National (USN) est rejetée.

Article 2 : - La présente décision sera notifiée aux requérants, à l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Délibéré par le Conseil Constitutionnel en sa séance du 07 Mars 2013 où siégeaient M. Ahmed Ibrahim Abdi, Président, M. Abdoulkader Ibrahim Issack, M. Ahmed Aden Youssouf, M. Ali Soubaneh Farah, Mme. Fatouma Mahamoud Hassan et M. Ibrahim Idriss Djibril, membres. Le 7 mars 2013.

N°2 Décision n°05/2013

Le Conseil Constitutionnel

VU La Constitution du 15 septembre 1992.

VU La Loi Organique n°4/AN/93/3ème L du 07 avril 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel.

VU La Loi Organique n°1/AN/92/2ème L du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU La Loi Organique n°11/AN/92/4ème L du 14 août 2002 portant modification des articles 40 et 41 de la loi organique n°1 du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU La Loi Organique n°16/AN/12/6ème L portant modification de l'article 33 de la loi organique n°1 du 29 octobre 1992 relative aux élections.

VU Le Décret n°93-0023/PR/MI du 29 mars 1993 fixant les modalités d'établissement des listes électorales ainsi que les conditions de délivrance et de validité des cartes d'électeurs ;VU Le Décret n°2012-094/PR/MI du 29 avril 2012 portant ouverture à titre exceptionnel des inscriptions sur les listes électorales.

VU Le Décret n°2012-212/PR/MI du 29 septembre 2012 portant convocation du collège électoral pour les prochaines élections législatives.

VU La Requête déposée, le 27 février 2013, au secrétariat du Conseil Constitutionnel par M. Omar Elmi Khaireh, président du Centre Démocrate Unifié (CDU), tendant à l'annulation des résultats des élections législatives du 22 Février 2013.

Considérant que le requérant sollicite du Conseil Constitutionnel l'annulation des résultats des élections du 22 Février 2013 notamment en raison de l'expulsion de ses délégués, de l'utilisation des moyens de l'Etat, de l'achat de votes, d'un nombre élevé de votants (540 votants) dans la localité de Gorabous et d'un nombre élevé de votants par rapport au nombre d'habitant dans les localités de Galamo (272 votants) et de Kontali (234 votants).

Considérant que le requérant soutient que les délégués ont été expulsés d'une manière notoire ; Qu'il y a lieu de relever que le requérant ne donne ni les noms des délégués expulsés des bureaux de vote ni les bureaux de vote dans lesquels ces expulsions ont eu lieu.

Considérant, en outre, que le requérant se contente de faire état d'une «utilisation des moyens de l'Etat d'une manière notoire» et d' «achat de votes d'une manière notoire» sans dire la liste qui a fait usage de ces méthodes, celle qui en a tiré profit et surtout sans en rapporter la moindre preuve de ses allégations.

Considérant que l'auteur de la requête soutient qu'à Gorabous, dans la circonscription de Dikhil, 540 électeurs ont voté dans la journée du 22 Février 2013 alors qu'autant d'électeurs ne peuvent voter en une journée.

Qu'il y a lieu de relever que, conformément à l'article 42 alinéa 1er de la loi organique n°1/AN/92/2ème L du 29 octobre 1992 relative aux élections, chaque liste de candidats était représentée, dans chaque bureau de vote, par un délégué chargé de contrôler toutes les opérations de vote, de dépouillement de bulletins et de décompte de voix ; Que le procès verbal des résultats dudit bureau de vote, signé par les membres du bureau de vote et les délégués des différents partis notamment celui du Centre Démocrate Unifié (CDU), ne fait état d'aucune anomalie alors que l'article 42 in fine de la loi organique n°1/AN/92/2ème L du 29 octobre 1992 autorise un délégué à «exiger les inscriptions au procès verbal de toutes les observations».

Considérant que, d'après le requérant, le nombre de votants dans les localités de Galamo (272 votants) et de Kontali (234 votants), localités également situées dans la circonscription de Dikhil, est très élevé eu égard au nombre réel d'habitants desdites localités ; Qu'il n'appartient pas au Conseil Constitutionnel de porter une appréciation sur le nombre d'électeurs inscrits par bureau de vote.

Considérant que l'article 72 de la loi organique n°1/AN/92 du 29 octobre 1992 relative aux élections dispose que la requête doit indiquer «les moyens d'annulation invoqués» ainsi que «les pièces produites au soutien des moyens»; Qu'il y a lieu de souligner que le requérant ne produit aucun élément de nature à étayer ses prétentions.

Decide

Article 1er : - La requête susvisée du président du centre Démocrate Unifié (CDU) est rejetée.

Article 2 : - La présente décision sera notifiée au requérant, à l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Délibéré par le Conseil Constitutionnel en sa séance du 07 Mars 2013 où siégeaient M. Ahmed Ibrahim Abdi, Président, M. Abdoulkader Ibrahim Issack, M. Ahmed Aden Youssouf, M. Ali Soubaneh Farah, Mme. Fatouma Mahamoud Hassan et M. Ibrahim Idriss Djibril, membres. le 07 mars 2013.

Partidos políticos y laicismo. El caso Refah Partisi vs. Turquía del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

*Political Parties and Secular State. Refah Partisi v. Turkey Case
of the European Court of Human Rights*

Clicerio Coello Garcés (Méjico)*

Fecha de recepción: 14 de junio de 2013.

Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2013.

RESUMEN

La libertad, la tolerancia y el pluralismo son pilares esenciales del Estado democrático laico. De ahí que resulte trascendental el análisis de resoluciones jurisdiccionales en las que se plantea la inconstitucionalidad de partidos políticos que sostienen una doctrina contraria a los principios democráticos, al promover el nacionalismo racista o xenófobo, el terrorismo o el islamismo extremista. El objeto de este estudio es, precisamente, analizar el caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) contra el Estado de Turquía, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y describir las complejidades y problemáticas de la defensa del Estado democrático laico.

PALABRAS CLAVE: democracia, disolución de partidos políticos, defensa de la democracia, laicismo, libertad religiosa, pluralismo político, tolerancia.

* Secretario instructor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. clicerio.coello@te.gob.mx.

ABSTRACT

Freedom, tolerance and pluralism are essential components of Democratic Secular State. It is therefore important the analysis of cases that resolve the constitutionality of political parties that promote a nationalist, racist, xenophobic, terrorist, extremist islam and antidemocratic doctrine. In this context, this paper aims to provide analysis of the case of Refah Partisi (the welfare party) v. Turkey, decided by the European Court of Human Rights, and describe the complexities and problems of defending the secular democratic state.

KEYWORDS: democracy, dissolution of political parties, defense of democracy, secularism, religious freedom, political pluralism, tolerance.

Democracia y laicismo. Elementos consustanciales para el ejercicio pleno de la libertad religiosa

El sistema democrático constituye la forma de gobierno que privilegia el respeto de los derechos y establece mecanismos eficaces para el control del poder público,¹ en el que la libertad religiosa juega un papel preponderante, en tanto una vertiente de la libertad ideológica y la de pensamiento que permiten a los individuos profesar o no una religión determinada y formar libremente sus convicciones respecto de la cosmovisión de la vida y su relación con la divinidad.

En términos de Habermas, la libertad religiosa ha tenido una función esencial para la edificación de los sistemas democráticos, porque existe:

un nexo conceptual entre una fundamentación universalista del derecho fundamental de la libertad religiosa, por un lado, y el fundamento normativo de un Estado constitucional, esto es, la democracia y los derechos humanos, por el otro (Habermas 2003, 5).

Esto puede apreciarse con claridad en el origen del reconocimiento de los derechos individuales, pues la lucha por los derechos y las libertades tienen su génesis en la necesidad de establecer la tolerancia religiosa (Jellinek 2000, 115) y desvanecer el vínculo estrecho entre el poder político y el poder religioso del Antiguo Régimen.

Así, en la Revolución francesa y en la independencia de las colonias estadounidenses se subrayó la necesidad de garantizar la libertad religiosa y edificar el constitucionalismo a partir de los principios del Estado laico, con la separación razonable entre el poder público y las iglesias,² con

¹ Esto a partir de una concepción *latu sensu* de la democracia que va más allá del aspecto eminentemente político.

² “Por eso las colonias estadounidenses ponen un gran énfasis en proclamar la libertad religiosa como un aspecto de la libertad del individuo, así como la separación entre el Estado y las iglesias como una forma de organización colectiva de aquella incipiente sociedad” (Carbonell 2005, 510).

el fin de propiciar la independencia de los individuos, la sociedad y el Estado mismo, así como evitar la imposición de una sola doctrina eclesiástica o religiosa.

La libertad religiosa en el laicismo impide que el Estado, por una parte, se erija en sujeto de un acto de fe al ejercer el poder mediante dogmas religiosos y, por otra parte, lo obliga a definir una política religiosa plural sin atender al carácter de cada una de las confesiones, sino a la libre consideración de la decisión religiosa individual (Ibán y Prieto 1990, 139) y, en consecuencia, tiene el deber de no vulnerar la libre elección de un individuo de pertenecer o no a una religión determinada.

Si bien el laicismo no resuelve todos los problemas que plantea una sociedad compleja, lo cierto es que resulta esencial para el ejercicio de una de las libertades individuales más importantes para la democracia que es, precisamente, la de pensamiento, de la que se pueden derivar otras libertades fundamentales como la religiosa, la ideológica y la de manifestación de las ideas.

En ese sentido, no se debe entender al Estado laico como un sistema antirreligioso —como erróneamente lo han considerado algunos laicistas—, sino, por el contrario, como un modelo más democrático que admite la libertad de creencias como parte esencial de la condición humana y, por tanto, que es respetuoso de las diversas corrientes eclesiásticas, sin privilegiar a unas sobre otras y sin ejercer el poder al amparo de alguna predominante.³ En estas condiciones, el Estado democrático laico es un auténtico promotor de todas las creencias por igual, lo que propicia un ejercicio pleno y eficaz de la libertad religiosa.

³ Desde una perspectiva más amplia puede afirmarse que “el concepto de laicidad, si se configura correctamente en sus términos más comprensivos, en cambio, es un concepto que tiende a incluir no sólo los filones inherentes al fenómeno religioso, sino todo lo que se refiere a las actividades humanas del conocimiento, imponiendo una orientación pluralista en la política del poder democrático que abarca los campos más diversos del saber, desde la investigación científica hasta la expresión artística, desde la enseñanza pública hasta el uso de las nuevas y viejas tecnologías de la comunicación” (Rimoli 2006, 52).

Esto concuerda con los principios de libertad, tolerancia y pluralismo, que son los pilares esenciales del sistema democrático con los cuales tiene cabida la diversidad en todos los ámbitos de la vida social, desde el político, el cultural, el lingüístico y el ideológico hasta el religioso. De manera que la democracia como modelo sólo es viable si cuenta con las premisas fundamentales del pluralismo y la tolerancia que permiten la libre manifestación ideológica y de pensamiento.

Así, el pluralismo constituye el reconocimiento de la diversidad y, por lo tanto, la admisibilidad de las diferencias en un marco de libertades, lo que conlleva entender a la igualdad desde una perspectiva de diferencias y no desde la óptica de la igualdad homogeneizadora que se erige en la indiferencia jurídica de las diferencias:

según esto, las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Simplemente se las ignora [...]. En tales sociedades, el destino de las diferencias aparece confiado a las relaciones de fuerza (Ferrajoli 2001, 74).

Por el contrario, el pluralismo opera como potenciador de la valoración jurídica de las diferencias, basado en la igualdad.

El pluralismo, en el ámbito de la libertad religiosa, se puede entender como el mismo privilegio de todos al reconocimiento y la tutela de la libre elección, así como al ejercicio de una religión determinada, e incluso la posibilidad de no acoger ninguna creencia religiosa, “en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros” (Ferrajoli 2001, 76). El igual derecho a la libre elección de una religión, o de ninguna, no resuelve por supuesto el problema de la desigualdad fáctica imperante, sobre todo respecto de las minorías religiosas, ya que esta afirmación de la igualdad de las diferencias constituye el reconocimiento del trato semejante a sujetos diferentes, propio de la igualdad en sentido formal.

Por otra parte, la tolerancia es el principio que exige el respeto a una ideología o religión,⁴ aun cuando no se comparta o sea reprochable para otros, inclusive moralmente inadmisible desde una concepción religiosa distinta, pues este principio protege a una sociedad pluralista de ser destruida como comunidad política por un conflicto permanente entre cosmovisiones contradictorias (Habermas 2003, 7).⁵ En ese sentido, la tolerancia debe proteger las posiciones diversas y antagónicas de las creencias religiosas, tanto en su fuero interno como en el externo; es decir, no basta permitir y respetar que los individuos opten libremente por una confesión religiosa, sino que, además, se requiere que las condiciones político sociales sean propicias para garantizar su libre ejercicio, esto es, la posibilidad de exteriorizar la preferencia religiosa sin menoscabo de la misma.

Defensa constitucional de la democracia y el laicismo

Algunos de los problemas más significativos de la libertad religiosa emergen cuando una fuerza política teocrática amenaza el pluralismo y la tolerancia del laicismo democrático con la intención de hacer prevalecer, desde el poder, una confesión religiosa contraria a los principios fundamentales de la democracia, al respeto de los derechos humanos y a la igualdad y dignidad de la mujer, como podría ser el caso de algunos partidos políticos que comulgan con una visión extremista del islam.

Es decir, el problema para los sistemas democráticos surge cuando un partido político tiene por objeto transformar un Estado laico en uno

⁴ “Tolerancia religiosa: éste comenzará a ser el lema de una Europa desgarrada por las guerras de religión y por la represión interna de los disidentes. Al principio una pequeña minoría cultivada en el espíritu del humanismo y más tarde un vasto movimiento político defenderán la tolerancia como una necesidad de supervivencia del hombre europeo en el contexto de unos Estados absolutos y rígidamente confesionales; y también como una necesidad de la expansión económica y cultural constreñida por prejuicios religiosos y amenazada por la guerra. Éste habrá de ser uno de los orígenes principales, no ya de la libertad religiosa, sino de los derechos fundamentales en general y del propio Estado constitucional” (Prieto y Betegón 1999, XVI).

⁵ Al respecto, Iring Fetscher (1996, 137) considera que “una democracia pluralista no puede subsistir ni vivir en libertad, sin tolerancia entre las mayorías y las minorías”.

teocrático; si una corriente religiosa no aspira a dicha transformación ni a imponerse políticamente sobre las demás confesiones e individuos, debe permitírsele su libre ejercicio, por discutibles y reprochables que sean los dogmas que promueve, pues ello es conforme a los principios de pluralismo y tolerancia del Estado democrático, siempre y cuando sus fines sean lícitos y no se vulneren los derechos de terceras personas.

Al respecto, es importante señalar que no todas las corrientes religiosas del islam propugnan principios contrarios a la democracia por ello se debe aclarar que esta confesión religiosa no genera necesariamente una cultura antidemocrática (Charfi 2001, 67); por ejemplo, la visión reformista del islam considera que es “ posible una interpretación del Corán compatible con la doctrina y práctica de los derechos humanos” (Motilla 2006, 19), cuyos planteamientos parten de tres premisas fundamentales: en primer lugar, la distinción entre los principios inmutables y sagrados que constituyen el derecho divino de otras reglas coyunturales y transitorias que son producto de interpretaciones de los juristas islámicos de la Edad Media, las cuales deben ser adaptadas a la realidad del siglo xxi; como segunda premisa está la posibilidad de interpretar los principios y normas religiosas de origen divino contenidas en el Corán, según las circunstancias de cada época, tal como se venía haciendo hasta el siglo x. En este momento histórico se definió que la *Sharia*, o ley religiosa, no debía variar en lo subsiguiente, estableciéndose así una norma religiosa inmutable y pétreas; y en tercer lugar, derivado de las dos premisas anteriores, está la interpretación de la ley religiosa que se propugna sea coherente con los valores contemporáneos (Dalacoura 2003, 63-5).

Sin embargo, otras corrientes del islam, con una visión extremista de esta doctrina religiosa, pugnan por imponer en la sociedad los dogmas tradicionales edificados en el siglo x, que tienen como fin el acceso al poder público y regular la conducta de los individuos por medio de un orden jurídico de carácter religioso, conocido como *Sharia* (Motilla 2006, 16-9).

La *Sharia* es un conjunto de reglas jurídicas que trata todos los posibles problemas de la vida en sociedad, entre los que destacan las penas corporales en el derecho penal, un trato discriminatorio para la mujer y la restricción absoluta a la libertad de conciencia. Y para lograr el establecimiento de la *Sharia*, las corrientes extremistas del islam justifican la búsqueda del poder inclusive por medios violentos (método político y bélico conocido como *yihad* o guerra santa), con el fin de glorificar la palabra divina.⁶

Esto, desde luego, no es compatible con el sistema democrático y laico, pues desde una perspectiva democrática sería reprobable; aunque se pueda arribar a una conclusión diversa, si se entiende al relativismo ético y cultural como una realidad que divide los sistemas occidentales de los de otras latitudes del mundo.

De cualquier manera, si un Estado decide adoptar la forma democrática de gobierno debe establecer los mecanismos suficientes para la protección de los derechos humanos y propiciar las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de la libertad religiosa; en caso de que estos principios sean conculcados, se deberán activar otros mecanismos para salvaguardar la estabilidad democrática y constitucional.

Y frente al relativismo ético y cultural que reivindican algunos sectores de la población (como es el caso de las minorías indígenas y religiosas) que se oponen a concepciones homogeneizadoras y omniabarcativas de las formas de concebir los valores sociales,⁷ el sistema democrático debe conciliar las diversas maneras de entender la vida en sociedad y las relaciones de los individuos con la divinidad, a efecto de construir denominadores comunes mínimos compatibles con los principios democráticos que eviten, al menos, la vulneración de los derechos humanos y la dignidad

⁶ Acerca de los alcances del orden jurídico de la *Sharia* y los métodos contenidos en la *yihad*, véanse Charfi (2001, 73-129), Motilla (2006, 13-25) y Höffe (2008, 173-184).

⁷ “La construcción de una ética universal, a partir de unos postulados compartidos por todo el género humano, es precisamente uno de los fundamentos sobre los que se asienta la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y en el mismo núcleo del origen y acción de este organismo internacional se encuentra la aceptación y el respeto hacia los derechos humanos” (Motilla 2006, 21).

de la mujer. Éste es, precisamente, el reto de los estados democráticos y musulmanes, es decir, conciliar el islam con la democracia, como lo sugiere la visión reformista de esta religión, y establecer, por tanto, los mecanismos institucionales para su defensa.

La defensa de la democracia y el laicismo, reconocidos en el orden constitucional de un Estado, requiere de medios de control —políticos o jurisdiccionales— mediante los cuales se evite el menoscabo de los principios fundamentales del Estado, siempre y cuando se apliquen de manera razonable y proporcional, pues de lo contrario se convertirían en instrumentos arbitrarios y contrapuestos a los principios de pluralismo y tolerancia que constituyen la esencia del sistema democrático; es decir, se debe evitar que la utilización de los medios de control constitucional, con el pretexto de defender a la democracia y al laicismo, se conviertan en armas contrarias a estos principios.

En este sentido, John Rawls (1996, 324) considera que una constitución bien diseñada incluye procedimientos democráticos para afrontar las situaciones de emergencia, en el entendido de que la libertad a disentir del sistema no puede restringirse en una democracia, a menos que pueda justificarse razonablemente a partir de una situación prevaleciente, que conlleve a una crisis constitucional.

Quizás el aspecto más complejo de definir es hasta dónde puede la democracia tolerar las conductas que son intolerantes con la democracia misma. Al respecto, Rawls estima que “cuando la Constitución en sí misma es segura, no hay razón para negar la libertad a los intolerantes” (Rawls 1978, 253), porque la libertad de los intolerantes sólo puede ser anulada cuando el tolerante, sinceramente y con razón, corrobora que su propia seguridad y la de las instituciones libres están en peligro. Por lo que afirma que “la limitación de la libertad se justifica sólo cuando es necesaria para la libertad misma, para prevenir una invasión de la libertad que sería aún peor” (Rawls 1978, 247).

En ese sentido, cuando una organización política se ve influida por una doctrina religiosa que atenta contra la estabilidad de la democracia y el laicismo, debe ponderarse de manera razonable y justificada si la anulación del ejercicio de las libertades políticas del partido político y de sus militantes resulta una medida extremadamente necesaria para una sociedad democrática, e incluso si esta determinación es proporcional a sus fines, pues, de lo contrario, se vulnerarían los principios de pluralismo y tolerancia que deben regir en todo sistema democrático.

Disolución de partidos políticos contrarios al sistema democrático

Los fundamentos de la defensa de la Constitución democrática han generado que en diversos países, principalmente europeos, se hayan declarado inconstitucionales a partidos políticos que sostienen una doctrina contraria al sistema democrático, por promover el nacionalismo racista o xenófobo, tener vínculos con el terrorismo o pretender implantar el islamismo extremista mediante la yihad o guerra santa. Lo que en palabras de Häberle (1996) constituyen fundamentalismos que se erigen en enemigos del Estado constitucional y que, en esencia, son los herederos de los totalitarismos de hace medio siglo.

Se pueden observar algunos casos paradigmáticos y que han servido de referente para el estudio de la disolución de partidos políticos contrarios a la democracia,⁸ por ejemplo, en Holanda, en 1998 se consideró al Partido del Centro 86, Centrum Partij'86 (CP'86) como una organización criminal por incitación racial, pues tuvo su origen de la escisión del Nederlandse Volks-Unie (Unión del Pueblo Holandés) fundado en 1971 por antiguos miembros del partido nazi (Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland). La disolución oficial del CP'86 se basó en un precepto del Código Civil, que

⁸ Para profundizar acerca de la ilegalización de partidos políticos, véase Corcuera, Tajadura y Vírgala (2008).

disponía que una persona jurídica cuyas actividades se opusieran al orden público debían prohibirse por resolución judicial (Vírgala 2008, 251-5).

En Bélgica, en 2003, se determinó la ilegalización de las organizaciones satélites del partido Vlaams Blok, por el delito de racismo. El proceso judicial fue iniciado en 2001 por dos organismos no gubernamentales (ONG) —Liga voor de Mensenrechte y Centrum voor Gelijkheid van Kansen—, contra las asociaciones afiliadas al partido en cuestión: la Vlaamse Concentratie (quien era la receptora del financiamiento público del partido), el Nationalistisch Vormingscentrum (que se encargaba de la formación política del partido) y la Nationalistische Omroepstichting (que producía los programas de radio y televisión del partido). A juicio de las organizaciones no gubernamentales, el Vlaams Blok había adoptado medidas racistas y xenofóbicas que deberían ser condenadas por el delito de discriminación.

El Tribunal de Apelación de Gante examinó las publicaciones y los programas del partido y determinó que las mencionadas organizaciones satélites pertenecían y eran mantenidas por el Vlaams Blok, por lo que consideró que este partido político era una asociación que, clara y repetidamente, abogaba por la discriminación; en consecuencia, suspendió los fondos públicos y el acceso a la televisión, imposibilitando la vida institucional del partido. Sin embargo, pese a que se obligó al partido a renunciar a sus puntos de vista racistas, los líderes decidieron en 2004 cambiarle de nombre al partido, erigiendo el Vlaams Belang, como un intento por impedir que se le excluyera de formar coaliciones y, en consecuencia, se le imposibilitara acceder a cargos públicos (Vírgala 2008, 247-51).

En España,⁹ en 2002, el gobierno presentó las demandas para obtener la declaración de ilegalidad y la disolución de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna por considerar que tenían una conexión con el grupo terrorista ETA, al acreditarse una unidad con el propósito de prestarle a esta organización cobertura jurídica y apoyo político, así como

⁹ Respecto del caso español, puede consultarse Tajadura y Vírgala (2008, 17-117).

para acceder a cargos de elección popular. Al respecto, el Tribunal Supremo español determinó que los partidos demandados eran la materialización de la estrategia del terrorismo y que en el caso concurrieron todas las exigencias para que la restricción del derecho a formar parte de los partidos políticos alcanzara plena legitimidad, en virtud de que estos tres constituyan la cobertura jurídica y política de la agrupación terrorista ETA.¹⁰

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha conocido diversos casos vinculados con la ilegalización de partidos políticos, por lo que ha establecido, en la mayoría de las veces, que la disolución de éstos vulnera la libertad de asociación política, con algunas excepciones, como es el caso del Refah Partisi vs. Turquía, objeto del presente estudio.

De los diversos juicios que ha conocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacan particularmente los promovidos contra Turquía,¹¹ entre los que sobresalen por su relevancia, los siguientes:

1) Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) contra Turquía, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 30 de enero de 1998. En el caso, el Tribunal turco determinó la disolución de este partido político porque en su denominación se incluía el término “comunista”, legalmente prohibido; además por haber promovido actividades que podrían atentar contra la integridad territorial del Estado y la unidad nacional, en virtud de que los estatutos partidistas buscaban el reconocimiento de una minoría nacional, al hacer una distinción entre kurdos y turcos en el seno de una república cuya Constitución consagra la unidad de la nación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó que el TBKP fue disuelto antes de haber podido iniciar sus actividades y, por ende, tal medida fue adoptada sólo con base en sus estatutos y en simples suposiciones,

¹⁰ Cabe precisar que, el 20 de octubre de 2011, la organización ETA anunció públicamente su cese definitivo a las actividades terroristas, manifestando su intención de reivindicar el nacionalismo vasco por la vía política (Anabitarte 2011).

¹¹ En relación con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a este tema, véanse García (2005) y Bilbao (2005).

ya que no existían las suficientes muestras para señalar que los documentos no reflejaban las intenciones reales del partido.

Por tanto, el Tribunal consideró que la disolución del TBKP fue una medida desproporcionada, que no resultaba necesaria en una sociedad democrática; y descartó como motivo de disolución el uso del término “comunista” en la denominación del partido, y manifestó que no puede ser privada una asociación por el solo hecho de que sus actividades parezcan, a los ojos de las autoridades nacionales, un atentado contra las estructuras constitucionales del Estado.

2) Partido de la Libertad y de la Democracia (ÖZDEP) contra Turquía, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 8 de diciembre de 1999. En este asunto, el partido reivindicaba en su programa el reconocimiento del derecho a la autodeterminación del pueblo kurdo y denunciaba la opresión de la minoría kurda; cuestión que instó a su disolución por considerar que dicho programa atentaba contra la integridad territorial, la unidad de la nación y el principio de laicidad.

El Tribunal Europeo consideró que el programa del partido disuelto no contenía algo que pudiera interpretarse como un llamamiento a la violencia o alguna otra forma de rechazo a los principios democráticos; por el contrario, insistía en la necesidad de realizar el proyecto político respetando las reglas democráticas y apostando por una solución pacífica. Además, el Tribunal hizo hincapié en que el hecho de que un proyecto político se considere incompatible con los principios y las estructuras del Estado turco no lo convierte en contrario a las reglas democráticas, por lo que consideró que la disolución del ÖZDEP resultó desproporcionada en relación con el objetivo perseguido (Rollnert 2000, 153).

3) Yazar, Karatas, Aksøy y el Partido del Trabajo del Pueblo (HEP) contra Turquía, resuelto el 9 de abril de 2002. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó que la decisión de disolver este partido no estuvo basada en la ilegalidad de su programa o estatutos, sino únicamente en la ilicitud de algunas de sus actividades, concretamente, en una serie de

declaraciones públicas de sus dirigentes que, a juicio de los magistrados turcos, implicaban al partido en su conjunto, porque incitaba al separatismo territorial y al odio entre las naciones, poniendo en peligro la supervivencia del Estado.

El Tribunal constató que el HEP no había apoyado nunca de forma explícita el uso de la violencia con fines políticos, aunque admitió que sus propuestas podrían chocar con las líneas directrices de la política gubernamental o las convicciones mayoritarias en la opinión pública; sin embargo, el buen funcionamiento de la democracia exige que las formaciones políticas puedan introducirlas en el debate.

4) Partido de la Democracia (DEP) contra Turquía, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 2002. Este partido fue acusado por el gobierno turco de tener vínculos estrechos con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), porque la finalidad del partido era defender los derechos del pueblo kurdo y criticar determinadas actuaciones de las fuerzas de seguridad.

En este caso, el Tribunal de Estrasburgo señaló que los dirigentes del partido nunca habían apoyado o aprobado los métodos violentos; si bien sus declaraciones contenían fuertes críticas contra determinados excesos para la represión del terrorismo, no significaba que fueran análogas a las hechas por los grupos armados. Asimismo, consideró que el discurso pronunciado en el extranjero por un exdirigente del partido podría tener un gran impacto en relación con la seguridad nacional o la integridad territorial turca, sin embargo, ese discurso no podía constituir la razón para disolver a un partido, lo cual el Tribunal estimó innecesario y desproporcionado.

5) Finalmente, el caso objeto del presente artículo, el Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía, resuelto el 31 de julio de 2001, que marca un punto de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de la disolución de partidos políticos, pues se trataba de una organización de ideología islamista con más

de cuatro millones de afiliados, con una fuerza electoral significativa, con una presencia en el parlamento, e incluso formó un gobierno en coalición con el Partido del Justo Camino (Dogru Yol). Esta organización política fue disuelta debido a la acusación de haberse convertido en un centro de actividades contrario a la Constitución y al laicismo por promover la doctrina del islam extremista y por pugnar por la instauración de un régimen jurídico religioso conocido como *Sharia*. El Tribunal priorizó en este asunto, el carácter laico del Estado y no la unidad territorial como se defendía en los casos anteriores, cuestión que lo hace trascendente, como se analizará a continuación.

*Doctrina del Tribunal Europeo
de Derechos Humanos en el caso
Refah Partisi contra Turquía*

Antecedentes del caso y su contexto

El 21 de mayo de 1997, el procurador general solicitó a la Corte Constitucional de Turquía la disolución del Refah Partisi pues, a su parecer, las declaraciones de miembros y dirigentes del partido político implicaban una afrenta al principio laico del Estado y demostraban objetivos incompatibles con las necesidades de una sociedad democrática.

Como pruebas, el procurador presentó un conjunto de manifestaciones realizadas por los dirigentes partidistas, así como la recepción que Necmettin Erbakan, como primer ministro, ofreció en su residencia oficial en honor a los jefes de diversos movimientos religiosos, entre otros.

El 16 de enero de 1998, la Corte Constitucional turca sentenció la disolución del Refah Partisi y la confiscación de sus bienes, puesto que, a su juicio, el partido político se había transformado en un centro de actividades contrarias al carácter laico del Estado de Turquía, principio reconocido constitucionalmente.

En consecuencia, los representantes del Refah Partisi recurrieron con esta resolución ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando que vulneraba su libertad de asociación, contenida en el artículo 11 de la Convención,¹² que en los extractos pertinentes dispone:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación [...].
2. El ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de otras restricciones diferentes a aquellas que, por ley, constituyen unas medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del crimen [...] o la protección de los derechos y las libertades ajenas.

Finalmente, el Tribunal Europeo resolvió que no existía violación al precepto invocado, puesto que había elementos de prueba convincentes para determinar el carácter antilaico del Refah Partisi, por lo que quedó firme la disolución de este partido.

Resulta fundamental destacar que el Refah Partisi se fundó el 19 de julio de 1983 y paulatinamente fue obteniendo éxitos electorales. En las elecciones legislativas de 1995 obtuvo cerca de 22% de los votos, con lo que se transformó en el primer partido político turco en obtener un total de 158 curules en la Gran Asamblea Nacional de Turquía, cuya integración consta de 450 curules. En 1996 logró casi 35% de los votos en las elecciones municipales y el 28 de junio de ese año llegó al poder mediante un gobierno de coalición con el Dogru Yol de tendencia de centro-derecha.

Estas condiciones hacen más complejo el análisis en el análisis del presente caso, ya que se trata de un partido político con 18 años de vida institucional y con una aceptación electoral creciente, al grado que integró el gobierno turco hasta semanas antes de su disolución.

¹² Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales o Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que la defensa del Estado laico en Turquía es de gran relevancia, pues han superado un sistema teocrático fundamentalista de gobierno, por lo que, en este contexto, las medidas de defensa de la laicidad turca son significativamente prioritarias cuando 95% de sus habitantes son musulmanes. Por otra parte, en el ámbito legislativo del Estado turco se realizan esfuerzos de gran relevancia para avanzar en la transición democrática del país y ganarse el voto de confianza de la Unión Europea.

Argumentos de los demandantes (dirigentes del Refah Partisi)

Necmettin Erbakan, Sevket Kazan y Ahmet Tekdal, dirigentes y parlamentarios del Refah Partisi, rechazaron que sus declaraciones lesionaran el principio de laicidad, pues argumentaron que tal principio está explícito en el programa de ese partido. En su concepto, el principio de laicidad implica respetar todas las creencias y se habían dado muestras de dicho respeto en la vida política (TEDH 2001, 15). Además, adujeron que las declaraciones presentadas por el gobierno como pruebas fueron extraídas de declaraciones más largas y sacadas de contexto.

Por otro lado, afirmaron que su programa no contenía ningún llamado a la violencia ni expresaba la voluntad de realizar modificaciones a la estructura estatal y política de Turquía, sino que proponía mejorar las garantías de derechos y libertades democráticas. Sostuvieron que si bien existieron críticas a ciertas implicaciones del principio de laicidad, se hicieron en el marco del respeto a las libertades de conciencia y de expresión, albergados por el fuero parlamentario, sin predicar la ruptura de este principio ni del orden constitucional.

Añadieron que las verdaderas razones para declarar la disolución del partido consistían en una cuestión de política económica, pues, según los demandantes, las grandes empresas turcas no estaban de acuerdo con las medidas de política económica fijadas por Refah Partisi debido a que contravenían sus intereses (TEDH 2001, 57).

Argumentos del gobierno de Turquía

El gobierno turco manifestó que el principio de laicidad es una condición preliminar para una democracia pluralista y liberal. En su concepto, un Estado laico es una comunidad política que se niega a organizar la sociedad de acuerdo con principios religiosos. Precisó que la utilización abusiva de nociones religiosas por parte de los políticos constituía una amenaza y un peligro potencial para la democracia del país. Además, en su concepto, el islam político representaba un riesgo para un régimen democrático fundado en los derechos del hombre, por lo cual era necesario tomar medidas para proteger la democracia laica.

Respecto al Refah Partisi, el gobierno argumentó que este partido tenía “un comportamiento activamente agresivo y belicoso contra el orden establecido y trataba en forma planificada de trabar el funcionamiento de éste para luego destruirlo” (TEDH 2001, 62). En su opinión, las declaraciones controvertidas eran un llamado a la sublevación popular y al uso de la fuerza que incitarían a una violencia más generalizada y absoluta propia de la guerra santa (*yihad*), con el fin de transformar el régimen democrático e instaurar:

- 1) Un sistema multijurídico, en el cual cada grupo se regiría por un orden jurídico conforme a sus convicciones religiosas.
- 2) La *Sharia*, que consiste en establecer la ley islámica como derecho común aplicable a la comunidad musulmana.

Por lo tanto, al parecer del gobierno turco, la disolución del Refah Partisi debía considerarse como una disposición imperiosa y preventiva para salvaguardar la democracia, en la medida en que su disolución perseguía diferentes fines legítimos: la preservación de la seguridad pública y de la nacional, la protección de los derechos y las libertades ajenas y la prevención del crimen.

Argumentos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Tribunal Europeo sentenció que no se violó el artículo 11 de la Convención, con la determinación de la Corte Constitucional de Turquía que declaró disuelto al Refah Partisi. En su concepto, la cuestión era determinar si la disolución del partido respondió, en primer lugar, a una “necesidad social imperiosa” para salvaguardar la democracia y, en segundo, si fue “proporcional a los fines legítimos perseguidos”.

Hay que destacar que en la sentencia se reconoció que las partes concordaban con la salvaguardia del carácter laico del sistema democrático turco. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó que las partes diferían respecto al contenido, la interpretación y la aplicación del principio de laicidad.

El Tribunal analizó las declaraciones que la Corte Constitucional de Turquía consideró pertinentes para llegar a su resolución mediante tres referencias que se encuentran en las declaraciones controvertidas: la instauración de un sistema multijurídico, la aplicación de la *Sharia* (ley islámica) y la *yihad* (la guerra santa) como método político.

Respecto al sistema multijurídico, el Tribunal adujo que, así como lo propone el Refah Partisi, este modelo de sociedad no sería compatible con el sistema de la Convención Europea de los Derechos Humanos porque suprimiría el papel del Estado como garante de derechos y libertades individuales y como organizador imparcial del ejercicio de las diversas convicciones y religiones en una sociedad democrática, al obligar a los individuos a obedecer reglas impuestas por una religión. Por tanto, violaría el principio de la no discriminación de los individuos en el goce de sus libertades públicas, que constituye uno de los principios fundamentales de la democracia.

Asimismo, el Tribunal determinó que si se leen de manera conjunta las declaraciones en cuestión, que contienen referencias explícitas a la instauración de la *Sharia*, difícilmente pueden considerarse compatibles con los principios fundamentales de la democracia. En ese sentido, consideró que

es complicado declararse respetuoso de la democracia y de los derechos del hombre y al mismo tiempo defender un régimen fundado en la *Sharia*. En razón de las referencias a la *yihad* como método político, el Tribunal estimó que cuando la conducta incriminada alcanza el nivel de afrenta y se acerca a negar la libertad de religión a los terceros, pierde por sí misma el derecho a ser tolerada por la sociedad.

El Tribunal consideró que las declaraciones y las posiciones del Refah Partisi constituyan un conjunto y formaban una imagen bastante clara del modelo de Estado y de sociedad organizados de acuerdo con las reglas religiosas que el partido concebía y proponía. El proyecto político del partido en cuestión no era ni teórico ni ilusorio, sino realizable por dos razones: una, por su influencia como partido político y sus posibilidades de acceder al poder, la aptitud para poner en marcha sus promesas, pues en el momento de su disolución, el partido disponía de casi un tercio de las curules del Parlamento; la otra, por los movimientos políticos basados en el fundamentalismo religioso que lograron en el pasado allegarse el poder político, como antecedente inmediato.

Respecto de la razón aducida por los demandantes de que el partido político había tomado las medidas disciplinarias correspondientes en contra de los miembros que realizaron declaraciones controvertidas, el Tribunal consideró que era una estrategia para evitar su disolución, pues no obstante que estos dirigentes partidistas emitieron las referidas declaraciones, también fueron candidatos a importantes cargos de elección popular.¹³

Asimismo, reconoció que no se puede descartar que el programa político de un partido esconda objetivos e intenciones diferentes a los que públicamente afirma. Por este motivo es preciso comparar el contenido de dicho programa con los actos y la posición de su titular. En este caso, justamente las declaraciones públicas y la postura de los responsables

¹³ Los demandantes argumentaron que el Refah Partisi no adoptó sanciones disciplinarias contra los diputados que hicieron las declaraciones porque las realizaron con anterioridad a su ingreso al partido (TEDH 2001, 56).

del Refah Partisi son las que revelan objetivos e intenciones de su partido que no se encontraban en los estatutos.

Por lo anterior, estimó que el Estado en cuestión puede razonablemente evitar la ejecución de un proyecto político por ser incompatible con las normas de la Convención europea, antes de que el proyecto se ponga en marcha con actos concretos que hagan correr el riesgo de comprometer la paz civil y el régimen democrático del país.

El Tribunal consideró que la disolución del partido en cuestión no fue desproporcionada respecto de los fines legítimos perseguidos, porque respondía a una “necesidad social imperiosa” de preservar el Estado laico y democrático. En la medida en que los responsables del Refah Partisi, con el pretexto de que daban un contenido diferente al principio de laicidad, habían declarado tener la intención de establecer un sistema multijurídico e instaurar la *Sharia*, dejando la duda acerca de su posición de recurrir a la fuerza para acceder al poder (TEDH 2001, 80 y 82).

Concluyó que los motivos que la Corte Constitucional adujo para justificar la disolución de dicho partido fueron pertinentes y suficientes. Por lo que determinó, por cuatro votos a favor y tres votos en contra, que no hubo violación al artículo 11 de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

Voto particular de los jueces W. Fuhrmann, L. Loucaides y Nicolas Bratza

Los jueces W. Fuhrmann, L. Loucaides y Nicolas Bratza difirieron de la mayoría respecto a la decisión de la Corte constitucional que declaró la disolución del Refah Partisi. En su concepto, no habían pruebas formales o convincentes que demostraran que el partido en cuestión, antes o después de su llegada al gobierno, hubiese tomado medidas tendentes a realizar un proyecto político incompatible con las normas de la Convención Europea de Derechos Humanos, para destruir o socavar la sociedad laica, utilizar o alentar la violencia y el odio religioso o amenazar de cualquier otra manera el orden jurídico y democrático de Turquía, por lo que la medida era desproporcionada frente a la libertad de asociación de dicho partido.

Para fines explicativos, el voto particular puede dividirse en tres partes argumentativas:

1) La discrepancia de esta resolución con sus precedentes. Los jueces argumentaron que la disolución de este partido político fue una decisión autoritaria, pues en otros casos, como el del Partido Comunista y Partido Socialista, se habían formado hacia apenas dos semanas, cuando comenzó el procedimiento de disolución y en el caso del Partido de la Libertad y de la Democracia (ÖZDEP), el procedimiento se empezó durante los cuatro meses siguientes a su creación. Por su parte, el Refah Partisi contaba con 14 años de creación hasta su disolución, y durante ese periodo, como ya se mencionó, se había desarrollado hasta transformarse en uno de los partidos más importantes de Turquía, a tal grado que empezó el procedimiento de disolución en junio de 1997, cuando el partido aún estaba en el poder.

En cuanto a los motivos de disolución, los tres casos anteriores se circunscribían a lo establecido en sus estatutos o programas, a declaraciones hechas en público o en su representación y que tenían la intención de atentar contra la integridad y la unidad de la República. El caso del Refah Partisi era muy diferente, porque la disolución se motivaba exclusivamente en declaraciones públicas aisladas o acciones de los dirigentes, de miembros o antiguos miembros.

2) Por otro lado, argumentaron que el pluralismo en la democracia implica el concurso de la diversidad de partidos políticos que representan las corrientes de opinión que caracterizan a la población de un país; por eso, la democracia se nutre de la libertad de expresión, que no sólo es válida para la información o las ideas acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan o perturban. Inclusive, en su opinión, el hecho de que un partido político sea incompatible con los principios y las estructuras actuales de un Estado no lo hace contrario a las reglas democráticas, porque es propio de la democracia permitir la propuesta y la discusión de proyectos políticos diversos,

incluso aquellos que ponen en debate la forma actual de organización de un Estado, siempre que no atenten contra la democracia misma.

3) Por último, en el voto particular se argumentó que, contrariamente a lo afirmado por la mayoría, las declaraciones polémicas no eran base suficiente para concluir que representan, en el momento de la disolución del Refah Partisi, una verdadera amenaza al orden laico turco. Pues, para los jueces disidentes, los actos y las declaraciones en controversia, pronunciadas desde 1993, no presentaban ninguna unidad de tiempo y lugar, sino que constituían eventos aislados que se verificaron en contextos muy diferentes en un lapso de más de cuatro años previos a la disolución del partido y casi tres años antes de que el Refah Partisi llegase al poder.

En resumen, esta minoría concluyó que no se identifican elementos suficientes que posibiliten afirmar que una vez llegado al gobierno el partido en cuestión hubiera adoptado cualquier medida para introducir una sociedad multijurídica, destruir el sistema laico o establecer la supremacía de un régimen islámico. Por lo tanto, la disolución del Refah Partisi implica una violación del citado artículo 11 de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

Aspectos problemáticos de la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

De los argumentos vertidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para considerar que la determinación de la Corte Constitucional de Turquía de disolver al Refah Partisi fue conforme a derecho y no vulneró la libertad de asociación política reconocida en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se pueden plantear las siguientes interrogantes: ¿en qué momento es válido disolver un partido político contrario al sistema democrático? ¿Es posible ilegalizar a un partido político cuando formalmente utiliza medios democráticos, pero en los hechos se presume que de llegar al poder podría traicionar al Estado constitucional? ¿Las manifestaciones de los dirigentes y parlamentarios de un partido político constituyen el

parámetro para considerar a ese partido como una amenaza para la sociedad democrática? Cuestiones que no resultan ser menores, ya que en la democracia es fundamental preservar el pluralismo político, el sistema de partidos y la libre participación política de los ciudadanos mediante las organizaciones con las que se identifiquen ideológicamente.

Es verdad que la disolución de un partido político contrario a la democracia no debe obedecer a un tiempo definido, pues en cualquier momento el Estado puede activar sus mecanismos de defensa para preservar la estabilidad del sistema constitucional, sin embargo, al utilizar estos instrumentos de control frente a un partido político con casi dos décadas de vida institucional, con arraigo y aceptación social, además de presencia electoral que lo situaba entre las primeras fuerzas políticas de un país, al grado de llegar a conformar un gobierno de coalición —como era el caso del Refah Partisi—, debe actuarse con suma cautela y analizar de manera escrupulosa los medios de prueba que generen la convicción indubitable de que, en efecto, esta organización política constituye una amenaza real para la sociedad democrática y el Estado constitucional laico, pues de otra manera puede utilizarse la vía de la disolución de un partido como estrategia arbitraria para eliminar al adversario.

También es admisible que en un Estado constitucional —con independencia de que un partido político se ostente como democrático en sus documentos básicos y que utilice los medios de la democracia para su subsistencia— pueda corroborarse que en los hechos vulnera los principios democráticos, persigue fines ilícitos o promueve una forma de gobierno contraria a la libertad, el pluralismo y la tolerancia; sin embargo, para arribar a una conclusión de esta naturaleza es imprescindible que los aspectos fácticos estén debidamente corroborados y que no constituyan hechos aislados o simples manifestaciones de disidencia contra el sistema político, propio de las fuerzas políticas opositoras, pues al propugnarse la ilegalización de un partido por cuestiones de hecho, debe contarse con medios de convicción plenos y suficientes con los cuales, de manera

indudable, se pueda concluir que su actuación es ilícita o contraria al Estado constitucional.

En virtud de las consideraciones anteriores, es sumamente discutible que la inconstitucionalidad de un partido político por atentar contra el sistema democrático laico —como es el caso del Refah Partisi— se haya sustentado sólo en manifestaciones públicas de algunos de sus dirigentes, realizadas de manera aislada y durante tres o cuatro años antes de que se iniciara el proceso de disolución, con independencia de que estas declaraciones resulten chocantes para la democracia e inclusive reprochables desde la perspectiva de los derechos humanos, pues se trata de expresiones que, al no estar concatenadas con otras formas de convicción, son indiciarias de una posible amenaza de ese partido político para la sociedad democrática.

Conclusión

La libertad religiosa, el pluralismo y la tolerancia constituyen la base esencial del Estado democrático laico, por lo que la preservación de estos principios requiere del establecimiento de instrumentos constitucionales para su defensa eficaz, que sólo deben activarse excepcionalmente, de manera razonable y proporcional, con los medios de prueba suficientes para limitar las intervenciones que ponen en riesgo real e inminente a la sociedad democrática.

Fuentes consultadas

- Anabitarte, Ana. 2011. "Abandona ETA hostilidades". *El Universal*, 21 de octubre, sección Primera. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/37978.html> (consultada el 22 de octubre de 2011).
- Bilbao Ubillos, Juan María. 2005. Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección. En García y Santolaya 2005, 629-90.
- Carbonell, Miguel. 2005. *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa/UNAM/CNDH.
- Charfi, Mohamed. 2001. *Islam y libertad. El malentendido histórico*. Granada: Almed.
- Corcuera Atienza, Javier, Javier Tajadura Tejeda y Eduardo Vírgala Foruria, 2008. *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Dykinson.
- Corte Constitucional de Bélgica. 2003. Caso Vlaams Blok.
- Dalacoura, Katerina. 2003. *Islam, liberalism and human rights. Implications for international relations*. Londres y Nueva York: I.B. Tauris.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fetscher, Iring. 1996. *La tolerancia, una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales*. Barcelona: Gedisa.
- García Roca, Javier. 2005. Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia (art. 17 CEDH). En García y Santolaya 2005, 797-827.
- y Pablo Santolaya, coords. 2005. *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos*. Madrid: CEPC.
- Häberle, Peter. 1996. El fundamentalismo como desafío del Estado constitucional: consideraciones desde la ciencia del Derecho y de la cultura. En *Retos actuales del Estado Constitucional*. Oñate: IVAP.
- Habermas, Jürgen. 2003. "De la tolerancia religiosa a los derechos culturales". *Claves de Razón Práctica* 129 (enero-febrero): 4-13.

- Höffe, Otfried. 2008. *Derecho intercultural*. Barcelona: Gedisa.
- Ibán, Iván y Luis Prieto Sanchís. 1990. *Lecciones de derecho eclesiástico*. Madrid: Tecnos.
- Jellinek, Georg. 2000. *La declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano*. México: IIJ-UNAM.
- Motilla, Agustín. 2006. *Islam y derechos humanos*. Madrid: Trotta.
- Prieto Sanchís, Luis y Jerónimo Betegón Carrillo. 1999. Estudio preliminar. En *Escritos sobre la tolerancia*, John Locke. Madrid: CEPC.
- Rawls, John. 1978. *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- . 1996. *Liberalismo político*. México: FCE.
- Rimoli, Francesco. 2006. “Estado laico e integración en la perspectiva constitucional”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 24 (abril): 51-73.
- Rollnert, Göran. 2000. “Libertad ideológica y libertad de asociación en la jurisprudencia del TEDH”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol* 33: 131-54.
- Suprema Corte de Holanda. 1998. Caso CP'86 (Centrum Patij'86-Partido del Centro 86).
- Tajadura, Javier y Eduardo Vírgala. 2008. España. En Corcuera, Tajadura y Vírgala 2008, 17-117.
- TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 1988. Caso Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía. Sentencia del 30 de enero.
- . 1999. Caso Partido de la Libertad y de la Democracia contra Turquía. Sentencia del 8 de diciembre.
- . 2001. Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía. Sentencia del 31 de julio. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59617> (consultada el 22 de mayo de 2013).
- . 2002a. Caso Yazar, Karatas, Aksoy y el Partido del Trabajo del Pueblo contra Turquía. Sentencia del 9 de abril.

—. 2002b. Caso Partido de la Democracia contra Turquía. Sentencia del 10 de diciembre.

Tribunal Supremo. Sala Especial. España. 2003. Caso Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna. STS 2133/2003. Sentencia del 27 de marzo. Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databaseMatch=TS&reference=2844921&links=Herri%20Batasuna%20%226/2002%22&optimize=20040108&publicInterface=true> (consultada el 22 de mayo de 2013).

Vírgala, Eduardo. 2008. Bélgica y Holanda. En Corcuera, Tajadura y Vírgala 2008, 247-55.

El recurso de reconsideración como medio de control constitucional

The Appeal for Reconsideration as a Means of Judicial Review

Raúl Montoya Zamora (Méjico)*

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2014.

RESUMEN

El presente artículo trata acerca de la naturaleza del recurso de reconsideración, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de destacar su función como medio de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Asimismo, se subraya el problema que se presenta en la procedencia de dicho recurso en los casos que se identificarán como límite, en los cuales resulta difícil determinar la conveniencia del referido recurso, con la finalidad de realizar una propuesta que contribuya a superar la problemática.

PALABRAS CLAVE: recurso de reconsideración, control constitucional, supremacía constitucional, Salas Regionales.

ABSTRACT

This article is about the nature of the appeal of reconsideration, laid down in the General Law of the Rebuttal System in Electoral Matters, emphasizing its role as a means to control the constitutionality in electoral matters.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. rulesmontoya@hotmail.com.

The article also highlights the problem that occurs in the properness of the appeal of reconsideration, in the cases that will be identified as limit, in which it is difficult to determine the properness of the referred appeal, with the purpose of carrying out a proposal to overcome the problem.

KEYWORDS: appeal of reconsideration, judicial review, constitutional supremacy, Regional Court.

Delimitación conceptual

Antes de plasmar algunas definiciones del recurso de reconsideración (REC), para dejar claro que resulta un medio de control de la constitucionalidad en concreto, es pertinente distinguir entre control de la constitucionalidad y de la legalidad. Igualmente, es necesario diferenciar entre los medios de control de la constitucionalidad en abstracto y en concreto. Lo anterior responde a que dicho recurso, como se verá, es un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas electorales en concreto, esto es, se da con motivo del acto de aplicación de las normas.

En sentido amplio, se entiende por control constitucional los medios jurídicos que previenen, reparan, nulifican o sancionan la violación de las disposiciones constitucionales (Burgoa 1997b, 164; Carranco 2000, 303). Dentro de este significado se podría incluir, además de los medios tradicionalmente reconocidos en México como instrumentos de control de la constitucionalidad en estricto sentido (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, juicio de amparo, etcétera), otros procedimientos, como el derecho de veto del presidente de la República, el cual lo faculta a devolver a la Cámara de origen todo proyecto de ley o decreto que pudiera realizarse por vicios de inconstitucionalidad.

Como se puede advertir de lo anterior, se deben considerar como medios de control constitucional únicamente los instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, por medio de la nulidad de los actos contrarios a la ley fundamental (Carranco 2000, 303). Los mecanismos de control constitucional, en estricto sentido, tienen por objeto reparar el orden constitucional violado. En ese entendido, “el control de constitucionalidad supone realizar un contraste entre una norma legal y otra constitucional, para determinar si la primera [...] es compatible con la segunda” (Brage 2000, 167).

El control de legalidad, en cambio, supone contrastar un determinado acto de autoridad y la ley para establecer si ese acto se emitió de confor-

midad con la ley. El control de legalidad se deriva de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establecen, en lo conducente, la obligación para las autoridades de fundar y motivar los actos de privación y de molestia. Esta distinción es importante, ya que el recurso de reconsideración es un medio de control constitucional, no de legalidad.

En otro orden de ideas, el sistema jurídico mexicano contempla medios de control de la constitucionalidad en abstracto —mecanismos de revisión de la regularidad constitucional de las normas que no presuponen un acto específico de aplicación— y en concreto.

El control de la constitucionalidad en abstracto consiste en la comparación entre las normas ordinarias y los preceptos de la Constitución, con el fin de determinar si contravienen las disposiciones contenidas en la carta fundamental, con independencia absoluta de su modalidad de aplicación (Brage 2000, 79). Son mecanismos por medio de los cuales se examina la conformidad de una norma con la Constitución sin tener en cuenta el empleo de la norma a un caso determinado. Un ejemplo de estos mecanismos está en las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna.

Como ya se mencionó, la CPEUM también contempla mecanismos de revisión de la regularidad constitucional de las normas en concreto. Se trata de medios que permiten examinar la conformidad de una norma con la Constitución, una vez que éstas fueron empleadas en un caso particular. Este control implica la existencia de un asunto específico de aplicación de una norma que afecta a determinados sujetos, además de que otorga una perspectiva especial a la forma de aplicar las normas jurídicas en cuestión (Brage 2000, 79).

Un ejemplo de este tipo de mecanismos es el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas, mediante el cual todos los operadores jurídicos que realicen funciones jurisdiccionales en el país —incluidos los de la materia electoral— tienen la facultad de inaplicar una

norma cuando estimen que es contraria a la Carta Magna o a un tratado internacional en materia de derechos humanos suscrito por el Estado mexicano (Montoya 2012, 163-87).

Aunque también cabe aclarar que en el sistema jurídico mexicano existen medios de impugnación específicos para controlar la constitucionalidad de las normas en concreto, tales como el juicio de amparo; en materia electoral está el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y, desde luego, como se destacará, el REC.

Precisado lo anterior, hay que detallar algunas definiciones del REC. El doctor Flavio Galván Rivera lo define de la siguiente manera:

medio híbrido y extraordinario de impugnación, establecido por regla a favor de los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, para controvertir, en las hipótesis y con los requisitos previstos por el legislador, revisor constitucional permanente y ordinario, la constitucionalidad y legalidad de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, así como de sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad de su competencia, con la finalidad de obtener su anulación, revocación o modificación, según el caso particular [...] (Galván 2006, 648).

En el presente artículo, se define al REC como el medio de impugnación mediante el cual los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos, pueden controvertir las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad (JIN) que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que en dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), y en los demás medios de impugnación que son competencia de las Salas Regionales cuando hayan determinado la no aplicación

de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución, con la finalidad de que se modifiquen o revoquen los fallos, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (Montoya 2011b, 58).

De la anterior definición se puede advertir que el REC procede esencialmente para impugnar los siguientes actos y resoluciones:

- 1) Sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- 2) La asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del IFE.
- 3) Las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la CPEUM —supuesto de procedencia respecto del cual se hará una consideración especial—.

En todos los casos, se tienen que respetar los presupuestos y reglas que señala la ley.

Naturaleza jurídica

Respecto de la naturaleza jurídica del REC, en algunos supuestos impugnativos destaca la naturaleza de lo denotado por el término *recurso* y en otros por *juicio*. En efecto, conforme a la teoría procesal prevaleciente, el principal sentido de *recursos* abarca a aquellas impugnaciones que se presentan en contra de resoluciones jurisdiccionales —entendidas como las decisiones que se dictan en un procedimiento seguido en forma de juicio—.

Por otra parte, y en lo que concierne a este trabajo, *juicio* asume el sentido de un tipo de medio de impugnación que se desenvuelve mediante un

procedimiento para que el juzgador declare el derecho en un caso concreto controvertido que se somete a su consideración. La diferencia en la definición plasmada es que ésta denota una especie de medio impugnativo, es decir, el juicio se toma como medio de impugnación y no como la potestad de decir el derecho —en otro sentido de la expresión—.

El término juicio se diferencia de la palabra *recurso* en que la segunda se aplica de manera fundamental a aquellas acciones previstas en la ley a favor de las partes en un procedimiento, para que impugnen las resoluciones tomadas en éste, con el propósito de modificarlas o revocarlas. En tanto, juicio es utilizado de forma independiente a la existencia de una resolución tomada en un procedimiento previo, es decir, se aplica fundamentalmente al conflicto original o primigenio que, como se refirió, denota un medio impugnativo que permite poner en conocimiento al juzgador acerca de una controversia del orden jurídico para que éste, por medio de un procedimiento, declare el derecho que ha de imperar entre las partes contendientes. Esto implica que la decisión tomada en un juicio puede ser susceptible de ser combatida mediante un recurso previsto en la ley (Montoya 2011b, 19-27).

En ese orden de ideas, el recurso de reconsideración reviste la naturaleza de lo denotado por *recurso* cuando, por medio de él, se refutan las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la CPEUM. En estos casos, por medio del REC se contestan las sentencias dictadas en procedimientos seguidos en forma de juicio, con el objeto de que el órgano resolutor revise la actuación de la Sala señalada como responsable y confirme, modifique o revoque la sentencia impugnada, según sea el caso.

Además, cuando se controvierten las sentencias dictadas por las Salas del TEPJF, en los medios de impugnación que hayan determinado la no

aplicación de una norma contraria a la Carta Magna, el REC también se convierte en un medio de control de la constitucionalidad en estricto sentido, ya que la materia de la litis se centra en la constitucionalidad de la norma que inaplicó la Sala competente.

Por otro lado, el REC adquiere el carácter de *juicio* cuando se reclama, por medio de él, la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), antes IFE. Lo anterior tiene lugar porque la finalidad del recurso es analizar si la autoridad señalada como responsable emitió el acto impugnado de conformidad con las normas constitucionales y legales aplicables, es decir, se estudia si la responsable asignó los diputados y senadores por el principio de representación proporcional de acuerdo con las fórmulas establecidas en la Constitución y en la ley.

En tal supuesto, el recurso de reconsideración es catalogado como un juicio, ya que no se controvierte una resolución tomada en un procedimiento seguido en forma de juicio.

Procedencia

Sentencias de inconformidad

El artículo 61, párrafo 1, inciso a, de la LGSMIME señala que el REC procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del ahora INE, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en el citado ordenamiento (Tesis XXXIX/2004).

Acerca de la expresión “sentencias de fondo”, la Sala Superior del TEPJF ha sustentado que el REC sólo procederá para objetar “las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad” (Jurisprudencia 22/2001), por lo que queda excluido de este medio

de impugnación el estudio de las cuestiones que no toquen el fondo sustancial planteado en el juicio de inconformidad, cuando se impugne su decisión, como en el caso en que se deseche o decrete el sobreseimiento (Jurisprudencia 22/2001).

Empero, para efectos del precepto mencionado, la Sala Superior sostuvo que debe tomarse en cuenta que la sentencia es un todo indivisible y, por consiguiente, basta que en una parte de ella se examine lo sustancial de la controversia para que se estime que se trata de un fallo de fondo; en consecuencia, si existe un sobreseimiento parcial, junto con un pronunciamiento acerca de la litis, es suficiente para considerar la existencia de una resolución de fondo que puede ser impugnada por medio del REC, cuya materia abarcará las cuestiones tocadas en ese fallo (Jurisprudencia 22/2001).

Por otro lado, es pertinente destacar que el recurso resulta improcedente en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales en los JIN promovidos en contra de los cómputos estatales en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.

Esencialmente, la Sala Superior del TEPJF sustentó que el artículo 60 del máximo ordenamiento —al acatar el principio general de que todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral deben ser materia de impugnación y control jurisdiccional— establece la competencia de las diversas Salas del Tribunal en relación con las elecciones de diputados y senadores, al señalar en su párrafo segundo —en materia de impugnaciones a la validez de elecciones— que el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de senadores y diputados le corresponde, en primera instancia, a las Salas Regionales. Por otro lado, en el párrafo tercero se señala que las resoluciones de las Salas que cumplan los presupuestos y requisitos de procedencia establecidos en la ley, pero que contengan agravios que lleguen a modificar el resultado de la elección, pueden ser impugnadas en segunda instancia ante la Sala Superior. Por tanto, el REC —cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior— debe referirse a las sentencias de las Salas Regionales que versen acerca de las declaraciones de

validez y otorgamiento de constancias de mayoría para diputados y senadores (cuestiones que aluden, evidentemente, a elecciones por el principio de mayoría relativa). En tales condiciones, la Sala Superior argumentó que los cómputos de las elecciones de representación proporcional no pueden recurrirse por medio de la reconsideración (Jurisprudencia 19/2000).

Además, el REC admite de manera excepcional su procedencia, respecto de sentencias interlocutorias, cuando se considere que esperar el dictado de la sentencia de fondo puede provocar la irreparabilidad en el agravio cometido, debido a la gravedad de los efectos de la violación procesal reclamada y su trascendencia específica. Así, la sentencia interlocutoria emitida durante la sustanciación de un JIN, acerca de la pretensión de un nuevo escrutinio y cómputo, se debe considerar impugnable mediante el REC —al atender su trascendencia específica— cuando pudiera resultar irreparable dicha pretensión en la sentencia de fondo que se dicte, en relación con los resultados de la elección en controversia (Tesis XLIII/2009).

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que por medio del REC se pueden hacer valer violaciones procesales sólo si los agravios expresados tienen por última finalidad controvertir y desvirtuar las consideraciones que sustentan la resolución de inconformidad que se impugna, en cuanto a los aspectos de fondo o las violaciones formales cometidas en la propia sentencia, y que influyen de forma decisiva en el sentido de la resolución, o inclusive en violaciones procesales que se puedan reparar en la propia ejecutoria de reconsideración, sin necesidad de reponer el procedimiento por reenvío o con plena jurisdicción (Tesis CXLVII/2002).

Asignación de representación proporcional

De la interpretación del artículo 62, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME se desprende que el REC procederá para impugnar la asignación indebida de diputados o senadores por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del anterior IFE.

Sentencias acerca de la no aplicación de una norma contraria a la Constitución

El artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME señala que el REC aplicará para objetar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. En este supuesto cabe destacar que el REC se comporta como un auténtico medio de control constitucional en concreto. Y es la tesis que se demostrará a continuación.

El recurso es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM, sea porque se oponga de forma directa a una disposición de la ley suprema o porque vulnere algún principio constitucional en materia electoral (Jurisprudencia 32/2009).

La inaplicación implícita de una norma debe entenderse como actualizada cuando el contexto de la sentencia lleve a advertir que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiese precisado la determinación de inaplicarlo.

Un criterio interesante que robustece la tesis del REC como medio de control constitucional es el sustentado por la Sala Superior, de acuerdo con el cual el referido recurso procede también en los casos que se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad en la sentencia impugnada, o bien cuando se declaran inoperantes los argumentos respectivos, ya que su análisis es de tal relevancia que merece dar certeza acerca de los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia (Jurisprudencia 10/2011). Lo anterior tiene la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 constitucional, y el objeto de verificar la regularidad constitucional de los actos de autoridad en materia electoral. De esto se sigue que, en el supuesto de que se omita el análisis de los planteamientos de inconstitucionalidad, sin lugar a dudas,

el REC es un auténtico medio de defensa que tiende a garantizar la regularidad constitucional de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en medios de impugnación distintos al JIN.

Otro criterio interesante que sustenta esta tesis establece la procedencia del recurso cuando las Salas inaplican en sus sentencias, expresa o implícitamente, normas internas de los partidos políticos. El anterior criterio es de particular relevancia, toda vez que se consideran en el concepto de normas electorales las disposiciones internas de los partidos. Por tanto, las normas internas de estos institutos no escapan al control de la regularidad constitucional (Jurisprudencia 17/2012).

En ese contexto, a fin de garantizar el acceso pleno a la justicia, la Sala Superior estimó que la normativa interna de los partidos es, materialmente, la ley electoral que los regula, al ser de carácter general, abstracta e impersonal, razón por la cual el REC debe entenderse procedente cuando las Salas Regionales inaplican en sus fallos, de manera expresa o implícita, las normas internas de los partidos (Jurisprudencia 17/2012).

Según este enfoque, el REC sin duda es un auténtico medio de control, mediante el cual se garantiza el apego a la Constitución de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en medios de impugnación distintos al JIN, cuando en los fallos se hubiese inaplicado, de forma tácita o explícita, la normativa interna de un partido político.

Por razones idénticas a las ya expuestas se considera que también procedería el recurso estudiado en los casos en que se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad de las normas intrapartidarias en la sentencia impugnada, o bien se declaren inoperantes los argumentos respectivos, ya que su análisis es de tal relevancia que merece dar certeza acerca de los parámetros de constitucionalidad de las referidas normas intrapartidarias.

Otro punto importante que refuerza la tesis señala la procedencia del REC en los casos en que hubiese un pronunciamiento tácito o explícito respecto a la constitucionalidad de los usos y costumbres que las comunidades

indígenas aplican en la elección de sus representantes (Jurisprudencia 19/2012). Tal criterio es de suma relevancia, toda vez que también se someten al control de la regularidad constitucional las normas usadas por las comunidades indígenas al elegir a sus representantes.

Lo anterior es así porque hay un reconocimiento constitucional de tal normativa. De esto se deriva que 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. Se trata de disposiciones que comparten las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, igual que las emanadas del proceso legislativo. Su función es la misma, porque están reservadas a precisar las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deben ocupar determinados cargos públicos (Jurisprudencia 19/2012).

En resumen, no sólo las normas electorales emitidas por el poder legislativo deben ser objeto del control constitucional, sino también los ordenamientos internos de los partidos políticos, las normas generales dictadas por los órganos electorales en el ejercicio de sus atribuciones y los usos y costumbres de las comunidades indígenas. De esta suerte se garantiza que nada ni nadie va a estar por encima de la Constitución, lo que implica, desde luego, una garantía a favor de los derechos humanos.

Por otra parte, el REC también procede en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales en las que se interpretan directamente preceptos constitucionales. Las razones brindadas para sostener ese criterio se circunscriben a maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, el cual se amplía cuando el REC es procedente, no sólo en el momento en que una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, dado que ello pone de relieve la extensión constitucional presente en la resolución impugnada y, en consecuencia, hace posible que la Sala Superior analice si es correcta dicha interpretación (Jurisprudencia 26/2012).

Tal supuesto de procedencia puede resultar bastante amplio, en especial si se tiene en cuenta que la CPEUM es la principal fuente normativa empleada por los juzgadores electorales al resolver una controversia —o al menos así debería ser—. En este entendido, considero que dicho supuesto debe interpretarse en el sentido de que el REC resultará procedente siempre y cuando el precepto constitucional interpretado por la Sala Regional incida sustancialmente en la resolución de la controversia, es decir, si y sólo si la interpretación de la norma constitucional resulta determinante para resolver el conflicto jurídico.

Otro criterio interesante que demuestra la característica del REC como medio de control constitucional electoral es aquel que estima procedente el recurso de mérito cuando las Salas Regionales ejerzan en sus sentencias el denominado control de convencionalidad (Jurisprudencia 28/2013). Dicho principio deriva del nuevo paradigma del control de la regularidad constitucional, establecido a raíz de la reforma a la CPEUM en el rubro de derechos humanos en junio de 2011. Este paradigma se destaca por la incorporación del derecho internacional, en materia de derechos humanos, como parámetro de control de las normas internas, y por el hecho de que se autoriza a todos los jueces del Estado mexicano a que ejercenten el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad en sus respectivos ámbitos de competencia.

En ese orden de ideas, al tratarse de derechos humanos, y debido a que el control jurisdiccional de convencionalidad entraña el de constitucionalidad de la norma sujeta a control, se actualiza el supuesto de procedencia del REC.

En suma, se destaca que el REC es un auténtico medio de control constitucional, que en estos casos funciona para garantizar el apego de las Salas Regionales al principio de supremacía constitucional.

Análisis de casos límite

De lo expuesto hasta aquí, se puede señalar que la procedencia del REC es lo suficientemente amplia para garantizar la regularidad constitucional

de las sentencias emitidas por las Salas Regionales del TEPJF. Sin embargo, en la práctica judicial existen casos complejos, o límite, en los que es bastante difícil determinar la procedencia del mencionado recurso, aun para los expertos. Se van a examinar algunos casos relevantes que demuestran lo anterior.

En el recurso identificado con la clave SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013, la Sala Superior determinó desecharlo por mayoría, con el argumento de que la Sala Regional Guadalajara sólo había efectuado consideraciones de mera legalidad en la resolución del caso concreto.

Los recurrentes plantearon ante la Sala Superior que procedía el REC, ya que la Sala Regional Guadalajara realizó una interpretación de la normativa interna del Partido del Trabajo (PT), en materia de coaliciones, que no resultaba conforme con los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación. En cierto sentido, la Sala responsable inaplicó implícitamente los artículos 39 y 39 bis de los estatutos del PT, al haber descartado una interpretación de la normativa interna que, desde su perspectiva, resultaba conforme con los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

En el caso concreto, la mayoría de los magistrados de la Sala Superior concluyó que no se cumplían los supuestos de procedencia del REC, en razón de que la Sala Regional Guadalajara no inaplicó expresa o implícitamente alguna ley en materia electoral en su sentencia, por estimarla contraria a la Constitución federal; tampoco omitió el análisis de algún planteamiento acerca de la constitucionalidad de algún precepto legal o estatutario, ni lo declaró infundado o realizó la interpretación directa de la Carta Magna (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013). Se razonó que la Sala responsable, al resolver el fondo de la demanda presentada por el PT, independientemente de lo correcto o incorrecto de sus conclusiones, no plasmó ningún argumento dirigido a inaplicar alguna disposición

contenida en los estatutos del partido, por considerarla contraria a la CPEUM (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-0027/2013).

En términos generales, se consideró que la Sala Regional Guadalajara determinó que el PT no observó lo dispuesto en su propia normatividad, a efecto de aprobar su participación en las elecciones locales en la modalidad de coalición con el Partido Acción Nacional (PAN) (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013). Para llegar a tal conclusión, la Sala Superior destacó que la Sala Regional analizó el contenido de los artículos 39 bis, incisos a y g, y 71 bis, incisos a y h, de los Estatutos del Partido del Trabajo, y determinó que se había incumplido con el mandato contendido en las referidas disposiciones partidistas, relativas a la ratificación del convenio de coalición (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Al respecto, la Sala Superior refirió que la Sala responsable recalcó que las disposiciones estatutarias del PT señalan que, en todos los casos, los convenios, acuerdos y documentos necesarios para que dicho partido contienda en alianzas, coaliciones totales o parciales, o en candidaturas comunes que celebren en las elecciones locales, deberán ser ratificados por la propia Comisión Ejecutiva Nacional, erigida en Convención Electoral. En ese orden de exposición, la Sala Regional consideró que la celebración del convenio de coalición no se perfeccionó, dado que uno de los elementos de existencia no se reunía, ya que la expresión de voluntad del órgano partidista facultado no se había concretado, pues en el caso faltó la ratificación por parte de la Comisión Ejecutiva Nacional a que se refieren los artículos 39 bis, inciso g, y 71 bis, inciso h, de los estatutos (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Con base en lo antes expuesto, la Sala Superior, en contraste con lo señalado por los partidos políticos actores, no advirtió que la Sala responsable hubiese inaplicado alguna norma estatutaria, con lo que hubiera afectado el principio de autoorganización de los partidos. Por el contrario, la Sala Regional Guadalajara argumentó que el PT no había observado lo dispuesto en los artículos 39 bis, incisos a y g, y 71 bis, incisos a y h,

de sus propios estatutos, a fin de aprobar su participación en las elecciones locales en la modalidad de coalición (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Por lo anterior, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior llegó a la conclusión de que la Sala Regional Guadalajara no realizó alguna inaplicación de normas partidistas, mucho menos las confrontó con disposiciones o principios constitucionales, puesto que el análisis efectuado consistió en constatar si los actos realizados por el PT cumplieron con las formalidades previstas en la normativa estatutaria y, en función de ello, estimó que el acto jurídico sujeto a ratificación era el convenio de coalición y no la determinación de coaligarse con diversas fuerzas políticas.

No obstante lo anterior, desde mi particular punto de vista, los argumentos de los partidos políticos recurrentes, tendentes a determinar la procedencia del REC, merecían un análisis especial, ya que, en esencia, lo que planteaban era una inaplicación implícita de su normativa interna, al haberse descartado uno de los significados de dichas normas que era compatible con los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación partidistas. Lo que se pedía tenía que ver necesariamente con la interpretación constitucional de las normas que la Sala Regional aplicó al caso concreto.

Tal situación, desde mi perspectiva, resultaba suficiente para que la Sala Superior determinara la procedencia del REC, con el objeto de establecer si la Sala Regional Guadalajara interpretó los artículos estatutarios del PT conforme a los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación.

En el mismo sentido se pronunció el magistrado Salvador O. Nava Gomar, al formular su voto particular (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013) en contra del proyecto aprobado por la mayoría, en el que señaló sustancialmente que:

En efecto, es válido suponer que existe una posible inaplicación implícita de normas partidistas por parte de la Sala responsable, que

justifica la procedencia del recurso, al fijar una interpretación que incide directamente en la auto-organización del partido, excluyendo con ello un sentido diverso, con lo cual no sería válido desechar el recurso sobre la base de que no existe una inaplicación de normas partidistas, pues con ello se incurre en una petición de principio respecto del planteamiento del partido recurrente que sostiene que la interpretación correcta de la norma estatutaria es diversa a la definida por la responsable, con lo cual esta Sala Superior no podría determinar la improcedencia de un medio de impugnación sobre la base precisamente de la cuestión debatida que, en el caso, es la correcta interpretación de los artículos 39 bis, inciso g), y 71 bis, inciso h) de los Estatutos del Partido del Trabajo, que involucra las facultades de sus órganos directivos y con ello el derecho de auto-organización contemplado en el artículo 41 constitucional.

[...]

Esta Sala Superior ha considerado que el control de constitucionalidad de las normas electorales en el caso concreto trae aparejada la revisión de los criterios interpretativos de preceptos constitucionales, a partir de los cuales se realiza una aplicación o inaplicación expresa o implícita de las disposiciones legales en la materia, precisamente, porque esa interpretación determina el sentido de leyes que impactan en la organización de los comicios y esos casos no deben estar ausentes de la revisión constitucional que fue otorgada a la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración en la reforma constitucional y legal del período 2007-2008.

[...]

Con base en lo anterior, me aparto de las consideraciones de la mayoría, pues considero que la controversia rebasa aspectos de legalidad, al cuestionarse que la Sala Guadalajara estableció reglas y parámetros diferentes a los determinados en los artículos 39 bis, inciso g), y 71 bis, inciso h) de los Estatutos del Partido del Trabajo, respecto del mecanismo que se debe seguir para aprobar y ratificar los convenios de

coalición que suscriba el partido con otras fuerzas políticas, con lo cual se vulnera el principio constitucional de auto-organización interna de los partidos políticos. De ahí que, no se puede afirmar que la cuestión es exclusivamente de legalidad.

[...]

Concluyo esta argumentación con la idea de que el fallo controvertido está ligado claramente con un tema de inaplicación implícita de artículos de los Estatutos del Partido del Trabajo, así como el alcance que dio la Sala Regional a los principios arriba mencionados, examen de constitucionalidad que no debería pasar por el tamiz de una interpretación limitada del requisito de procedibilidad de la reconsideración, antes bien, puede ser sometido al juicio de esta Sala Superior, con fundamento en el artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral y de las jurisprudencias que he citado a lo largo de este voto particular.

De lo anterior se puede apreciar que la dificultad del caso, para establecer la procedencia del REC, estribó en determinar cuándo la Sala Regional realiza un mero control de legalidad al momento de resolver un caso concreto o cuándo efectúa, o debió haber efectuado, un control de constitucionalidad de las normas empleadas al resolver una determinada controversia.

En estricto sentido, y para ser congruentes con el nuevo paradigma del control de la constitucionalidad, se considera que todos los jueces, antes de aplicar una norma o dejar de hacerlo, deben interpretarla conforme a la Constitución federal y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En este caso, ya sea que la Sala Regional haya realizado la interpretación adecuada o la haya dejado de efectuar, resultaría suficiente para que la Sala Superior hubiese determinado la procedencia del REC, con la finalidad de ampliar la procedencia de dicho medio de impugnación.

Acerca de este caso particular, se volverá cuando se fundamente la propuesta, una vez que se haya hecho patente la problemática abordada en el presente trabajo.

Otro caso difícil para determinar la procedencia del REC fue el suscitado en el expediente identificado con la clave SUP-REC-23/2013, en el cual, al contrario del anterior, la Sala Superior determinó su admisión, con el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza, quien consideró que en este caso no se actualizaba el requisito de procedencia, consistente en que la Sala Regional responsable hubiese inaplicado de manera explícita o implícita un precepto por considerarlo opuesto a la Constitución.

En el caso concreto, el recurrente, Rogelio Alexander Dávila Dávila, manifestó que la Sala Regional Monterrey vulneró el principio de autodeterminación de los partidos políticos, en virtud de que inaplicó de manera implícita el artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, ya que, desde su perspectiva, para que la designación de candidatos se realice de conformidad con lo previsto en el convenio de candidatura común, era necesario que éste se encontrara registrado (SUP-REC-23/2013).

El problema jurídico planteado ante la Sala Regional Monterrey trató acerca de la validez de un acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en el que acogió el método de designación directa para el proceso de selección de candidatos a integrantes del ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila, en razón de la celebración del convenio de candidatura común con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El recurrente señaló que se debió optar por el método ordinario, y adujo que el artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos partidistas refiere que para regir el proceso de designación conforme al convenio celebrado con otro partido político, es necesario que éste se encuentre registrado (SUP-REC-23/2013).

La interpretación realizada por la Sala responsable, de acuerdo con lo expuesto por la Sala Superior, partió de la aplicación de los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, a partir de la cual consideró que para optar por el método de designación directa no era necesario que el convenio de candidatura común estuviera registrado. Lo anterior supone una inaplicación implícita del artículo referido de los estatutos partidistas, que puede resultar contraria a los principios constitucionales señalados (SUP-REC-23/2013).

En consecuencia, la Sala Superior advirtió que la interpretación dada por la Sala Regional responsable al artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, involucró de forma directa el sentido y alcance de los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos, dado que estableció el sentido del mencionado precepto estatutario. De ahí que la Sala Superior decidiera analizar el fondo del asunto, con el objeto de determinar si la interpretación de la Sala Regional Monterrey resultó en la inaplicación implícita del precepto estatutario, con lo cual afectó los principios constitucionales mencionados (SUP-REC-23/2013).

Finalmente, la Sala Superior decidió confirmar la sentencia de la Sala Regional Monterrey, con lo que avaló, desde luego, la interpretación brindada al artículo referido de los estatutos del PAN (SUP-REC-23/2013).

Por su parte, el magistrado Manuel González Oropeza formuló voto particular en contra de la determinación mayoritaria, al aducir, en esencia, que el recurso debió desecharse porque, en su opinión, no cumplió con el requisito previsto por la LGSMIME en su artículo 61, párrafo 1, inciso b, consistente en que la Sala Regional hubiese determinado en su sentencia la no aplicación de una ley electoral o norma partidista por considerarla contraria a la Constitución (SUP-REC-23/2013).

Para el magistrado, la Sala Regional no realizó ningún estudio de constitucionalidad ni inaplicó algún precepto legal o estatutario por ser inconstitucional, sino que sólo se limitó a interpretar el sentido y alcance del artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, a fin de definir el momento en el que se debe establecer el método de selección de candidatos en caso de que se celebre un convenio de candidatura común con otro partido político, es decir, si dicho método se debe definir de manera previa al registro del convenio de candidatura común o una vez que éste se hubiera registrado (SUP-REC-23/2013).

En opinión del magistrado González Oropeza, lo que la Sala Regional realizó fue una interpretación de los estatutos del PAN a la luz del Código Electoral del Estado de Coahuila, para darle sentido y alcance al artículo del citado

ordenamiento partidista, sin que ello involucrara la inaplicación de algún precepto legal o estatutario; esto es, la Sala responsable sólo hizo un control de legalidad en la sentencia impugnada (SUP-REC-23/2013).

En efecto, para el magistrado disidente, la Sala Regional se limitó a realizar una interpretación del artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del partido, a fin de evidenciar si fue debidamente fundada y motivada la determinación del Comité Ejecutivo Nacional del PAN de establecer un método extraordinario de selección de candidatos en virtud de la celebración de un convenio de candidatura común. El magistrado llegó a la conclusión de que la sentencia de la Sala Regional Monterrey condicionó el ejercicio de las facultades del referido comité para elegir el método de selección de candidatos, hasta el momento en el que el convenio en cuestión estuviera aprobado y registrado. Desde la perspectiva del juezador en cuestión, no era un requisito exigido en el aludido artículo de los estatutos de Acción Nacional, por lo que la Sala responsable ordenó revocar dicha determinación y confirmar los acuerdos emitidos por el Comité Ejecutivo Nacional del citado partido político (SUP-REC-23/2013).

En ese sentido, el magistrado González Oropeza concluyó que la Sala Regional responsable sólo realizó una interpretación de los preceptos estatutarios del PAN aplicables al caso concreto, pero no un estudio de constitucionalidad. Dicha interpretación del artículo referido no derivó en la inaplicación expresa o implícita de normas legales o partidarias en materia electoral (SUP-REC-23/2013). Por tanto, consideró que en este caso debió haberse desecharido el REC, al no haberse cumplido con el requisito previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME, consistente en que la Sala Regional hubiera determinado la no aplicación de una ley electoral o una norma partidista por considerarla contraria a la Constitución (SUP-REC-23/2013).

Como se observa de lo anterior, el problema para determinar la procedencia del REC estribó en determinar si en este caso la Sala responsable inaplicó de forma expresa o implícita una disposición partidista, al definir el

significado de una disposición normativa, es decir, el sentido de una norma conforme a la CPEUM.

Mientras que para la mayoría de los integrantes de la Sala Superior el planteamiento del actor admitía la posibilidad de darle un significado al artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, que fuera acorde con los principios constitucionales de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, para el magistrado González Oropeza la Sala responsable sólo efectuó un mero control de legalidad, al interpretar el referido precepto de forma sistemática con otros preceptos de los estatutos y de la legislación electoral del estado de Coahuila.

Puede establecerse que básicamente se trata del mismo planteamiento que se evidenció al analizar el caso del expediente SUP-REC-25/2013 y su acumulado SUP-REC-27/2013, ya que en ambos asuntos el problema para determinar la procedencia del REC se circunscribió a establecer si la Sala Regional correspondiente efectuó un mero análisis de la legalidad, o bien, si dicha Sala inaplicó de manera expícita o tácita un precepto legal o estatutario, al descartar uno de los significados de la norma aplicada al caso que coincidiera con los principios constitucionales de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos. La diferencia entre ambos casos fue que en el primero se desechó el medio de impugnación por mayoría, y en el segundo se admitió, también por mayoría.

Otros casos en los que se planteó un problema semejante, en cuanto a la determinación de la procedencia del REC, se presentó en los expedientes SUP-REC-6/2013 —asunto en el que se determinó desechar el recurso porque la mayoría consideró que la Sala responsable no inaplicó un precepto electoral por considerarlo contrario a la Constitución; votaron en contra los magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador O. Nava Gomar— y SUP-REC-26-2013 —el recurso se desechó por mayoría, con el voto en contra del magistrado Nava Gomar—.

Con respecto a los casos anteriores, desde cierto punto de vista, es difícil para el juzgador determinar la procedencia del REC, pues es compli-

cado determinar cuándo se realiza un mero control de legalidad o cuándo se interpreta, y por tanto se inaplica, una norma por considerarla contraria a la Constitución. Soy partidario de establecer la procedencia del recurso, con la finalidad de salvaguardar la regularidad constitucional de todas las sentencias dictadas por las Salas Regionales y con ello potenciar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta postura parte de la premisa de reconocer que conforme al nuevo paradigma de control de la constitucionalidad que impera en el país, todos los jueces del Estado mexicano tienen la posibilidad de realizar *ex officio* el denominado “control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad” de las normas que vayan a emplear, con motivo de un caso concreto de aplicación. Además, las Salas del TEPJF tienen facultades expresas para determinar la inaplicación de una norma cuando sea contraria a la Constitución.

Dicha situación implica que todos los jueces electorales, antes de aplicar una norma en la resolución de un caso concreto, tienen que hacer de oficio una evaluación de ella, con el objeto de establecer su conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esto posibilita la procedencia del REC, ya sea que la Sala Regional responsable haya realizado en su sentencia una interpretación adecuada, en sentido amplio o estricto de una norma, la haya dejado de hacer, o bien, hubiese inaplizado un precepto por considerarlo contrario al bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Para mayor claridad, en los siguientes apartados procedo a fijar algunas nociones básicas de este nuevo paradigma, con el propósito de fundamentar la procedencia del REC en los casos que se acaban de analizar.

*Implicaciones del nuevo paradigma de control
de la constitucionalidad y convencionalidad
en la procedencia del recurso de reconsideración*

Como resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN) en el caso Radilla Pacheco, todos los jueces nacionales y los órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los rangos, están obligados a ejercer *ex officio* el control de constitucionalidad y convencionalidad entre las normas internas, la CPEUM y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Desde luego que los operadores jurídicos vinculados a la administración de justicia tienen que ser de los estados parte¹ que suscribieron la CADH y, con mayor intensidad, los jueces nacionales de los estados que aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).² Este control constitucional-convencional se extiende a todos los jueces nacionales, como una obligación interna de acatar las disposiciones de la CADH; la Corte IDH conserva el carácter de intérprete última de la convención, en los casos que no se logre una tutela efectiva de los derechos humanos en el ámbito interno.

En México, este deber se extiende a todos los operadores que realicen funciones jurisdiccionales, con independencia de su integración o competencia, sea un tribunal o un juzgador unipersonal, pertenezca o no al Poder Judicial, ya que es un deber atender las normas convencionales, por encima de las disposiciones de derecho interno.

Por medio del control difuso de la convencionalidad, el juez nacional se convierte en interamericano, al ser el primer guardián de la CADH, de sus protocolos adicionales y de la jurisprudencia generada por la Corte IDH que interpreta esas normas. Así, los jueces nacionales se convierten también en guardianes de los principios y valores asumidos por el Estado al signar los instrumentos internacionales.

¹ 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 rechazó la CADH.

² Son todos los países mencionados en la nota anterior, a excepción de Dominica y Jamaica, y desde luego Trinidad y Tobago, que rechazó la CADH.

A la pregunta de cómo se ejerce el control constitucional y convencional difuso, corresponde decir que es una facultad que se debe ejercer *ex officio* por los jueces nacionales, entre las normas internas, la CPEUM y la CADH, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Lo anterior quiere decir que si un juez nacional, al momento de resolver un caso concreto controvertido que se somete a su jurisdicción, advierte que la norma que va aplicar en la solución de la controversia resulta contraria al objeto y fin de la CPEUM y de la CADH, de sus protocolos adicionales y a la jurisprudencia de la Corte IDH, debe dejar de aplicar la norma nacional en cuestión, de manera oficiosa, con el objeto de no violentar ese bloque de constitucionalidad y convencionalidad. Sin embargo, el juez nacional en primer lugar debe hacer uso de una interpretación conforme, pues puede darse el caso de que la norma en cuestión sea compatible con la Constitución y con la CADH si es interpretada en un sentido diverso, es decir, de forma que sea conforme con ambos ordenamientos.

Así lo estableció la SCJN en la tesis LXIX/2011 (9^a), de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Los pasos son los siguientes:

- 1) En primer lugar, los jueces deben realizar, en sentido amplio, una interpretación conforme a la CPEUM y a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en la que se privilegie a las personas en todo momento, con la protección más amplia.
- 2) Si lo anterior no fuese suficiente, esto es, cuando hay varias interpretaciones de la Constitución posibles, se tiene que realizar un análisis conforme en sentido estricto, en el que los jueces deben elegir el sentido que sea acorde a los derechos humanos establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a partir de la constitucionalidad de la norma.

- 3) Por último, cuando las alternativas anteriores no sean posibles, se debe inaplicar la ley.

A la interrogante acerca de cuándo se ejerce el control constitucional y convencional difuso, se responde que debe ejercerse *ex officio*, cuando el juez nacional advierta que la norma que va aplicar en la resolución de un caso concreto es contraria al objeto y fin de la Constitución y de la CADH, a sus protocolos adicionales y a la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta el *corpus iuris* del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al respecto, resulta ilustrativo citar un párrafo del caso Almonacid Arellano vs. Chile, que refleja la respuesta a la interrogante en mención:

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 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 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, 124).[§]

Lo antes transscrito es determinante al señalar que los jueces nacionales, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a la CADH,

§ Énfasis añadido.

lo que los 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.

Lo anterior indica que es en el acto de aplicar la norma cuando los jueces nacionales tienen el deber de garantizar la convención. Por lo que si los jueces se encuentran con un precepto que sea contrario al objeto y fin de la CPEUM y de la CADH en un caso concreto, en el marco de sus respectivas competencias, deben inaplicarlo o realizar una declaración de inconstitucionalidad con efectos generales.

Por otra parte, es oportuno señalar que el parámetro de control, o bloque de constitucionalidad-convencionalidad, está conformado por todos los derechos humanos consagrados en la CPEUM y por la interpretación que respecto de ellos haga el Poder Judicial de la Federación, además de por los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como por los criterios interpretativos de la Corte IDH. Por lo anterior, el bloque de constitucionalidad-convencionalidad —derivado de los párrafos 2 y 3 del artículo 1, en relación con el 133 de la CPEUM—, como se verá, resulta de mayor amplitud que el parámetro de convencionalidad.

En efecto, de la lectura del párrafo 125 de la sentencia dictada en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Corte IDH 2010a, 125) se advierte que el parámetro o bloque de convencionalidad se encuentra conformado por la CADH, sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de ese tribunal internacional, que interpreta el *corpus iuris* del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Como se podrá advertir, el parámetro de constitucionalidad-convencionalidad en el sistema jurídico mexicano es mucho más amplio que el de convencionalidad, ya que además comprende todos los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales distintos a la convención y sus protocolos adicionales, de los que el Estado mexicano forma parte.

El parámetro de convencionalidad debe considerarse como un bloque mínimo de derechos que ha de respetar cualquier Estado parte, lo que no

les impide ampliar la esfera de protección de los derechos en sede interna e, incluso, reconocer otros derechos humanos no previstos expresamente en la CADH.

Ahora bien, respecto de las implicaciones que se pueden destacar del control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, en el marco de la procedencia del REC, que es inherente a la función de los jueces, se trata de una tarea interpretativa que realizan los jueces domésticos en relación con las normas nacionales, de tal manera que estén de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad. En efecto, en el ejercicio de tan importante función, los jueces nacionales, antes de invalidar o inaplicar un precepto, deben interpretar de acuerdo con la Constitución y la CADH para tratar de salvar la norma en cuestión, ya que se parte de la presunción de su conformidad.

Es lógico que cuando un precepto admite más de una interpretación, los jueces prefieran aquella que se adecue al parámetro de constitucionalidad y convencionalidad. Esa labor implica que, en varias ocasiones, en vez de invalidar o inaplicar un precepto por estimarlo contrario a la CPEUM o a algún tratado internacional en materia de derechos humanos, los jueces emitan sentencias de carácter interpretativo (Díaz 2011) que indiquen la manera en que debe entenderse el precepto, para que sea conforme con la Constitución, la CADH, sus protocolos adicionales y la interpretación que haga al respecto la Corte IDH.

De hecho, como se refirió en líneas atrás, los pasos a seguir por parte de los jueces nacionales antes de inaplicar una norma tienen que pasar por el tamiz de una interpretación conforme en sentido amplio; luego, si no es posible porque hay varias interpretaciones constitucionalmente factibles, se debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la que los jueces deben elegir el sentido que concuerde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a partir de la constitucionalidad de la norma, y, por último, cuando las alternativas anteriores no sean posibles, se debe inaplicar la ley.

Esta circunstancia implica que en el sistema jurídico mexicano no puede ni debe haber asuntos de mera legalidad; es decir, todas las normas deben ser interpretadas a la luz de la CPEUM y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior es precisamente lo que posibilita la procedencia del REC en los casos analizados, ya que en todo momento los jueces electorales —en este caso, los magistrados de Salas Regionales—, antes de aplicar una norma al caso concreto, deben examinar si ésta es conforme con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esta labor implica que, en primer lugar, realicen una interpretación de acuerdo con la norma en sentido amplio o estricto, y, por último, si dichas alternativas no fuesen posibles, inapliquen la norma que corresponda.

Como ya se mencionó, si la Sala Regional competente interpretó la norma aplicable al caso de conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales en derechos humanos —en sentido amplio o estricto—, si lo dejó de hacer, o bien inaplicó la norma expresa o implícitamente, es suficiente, desde mi particular punto de vista, para que la Sala Superior determine la procedencia del REC, pues con ello se potencia el derecho a la tutela judicial efectiva de los promoventes y se garantiza una mejor manera de que las sentencias de las Salas Regionales se ajusten a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales.

Con la asunción del criterio propuesto, se favorece la posibilidad de maximizar el acceso de todo justiciable a este Tribunal constitucional, lo cual beneficia a las personas con la amplia protección del derecho humano a ser oídos por los juzgadores. De igual modo, esto permite a la Sala Superior continuar con los criterios de apertura y ensanchamiento progresivo de los supuestos de procedencia del REC, para atender la regularidad constitucional de las sentencias de fondo de las Salas Regionales que no encuentran otro instrumento de tutela en materia electoral que la reconsideración.

Conclusiones

Primera, el REC es un genuino medio de control constitucional en materia electoral, en los casos en los que se impugnen las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral, al resolver controversias distintas al JIN.

Segunda, de lo expuesto se puede concluir que el REC es lo suficientemente amplio para garantizar la constitucionalidad de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales. Empero, ello no siempre ocurre en algunos casos difíciles que han sido resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Tercera, la dificultad para determinar la procedencia del REC estriba en distinguir cuándo se presenta un simple control de legalidad o cuándo se está o debió haberse realizado un control de constitucionalidad y convencionalidad.

Cuarta, ante los casos de duda, como el referido en la conclusión que antecede, se estima que debe decretarse la procedencia del recurso de mérito, con el objetivo de privilegiar el acceso a la justicia y mantener el principio de supremacía constitucional.

Fuentes consultadas

- Brage Camazano, Joaquín. 2000. *La acción de inconstitucionalidad*. México: IIJ-UNAM.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1997a. *Derecho constitucional mexicano*. 11^a ed. México: Porrúa.
- . 1997b. *El juicio de amparo*. 33^a ed. México: Porrúa.
- Carranco Zúñiga, Joel. 2000. *Poder Judicial*. México: Porrúa.
- Convención de Viena. 2012. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2012).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2012. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 12 de octubre de 2012).

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia del 25 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.doc (consultada el 23 de enero de 2012).
- . 2006a. Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Sentencia del 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 García 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 Cantú y otra vs. México. Sentencia del 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2011. *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. México: Porrúa.
- Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho procesal electoral mexicano*. 2^a ed. México: Porrúa.

Jurisprudencia 19/2000. RECONSIDERACIÓN RECURSO DE, ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO CONTRA EL CÓMPUTO DE ENTIDAD FEDERATIVA DE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2000&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N,RECURSO,DE,,ES,IMPROCEDENTE,CONTRA,SENTENCIAS,DEL,JUICIO,DE,INCONFORMIDAD,PROMOVIDO,CONTRA,EL,C%C3%93MPUTO,DE,ENTIDAD,FEDERATIVA,DE,LA,ELECCI%C3%93N,DE,SENADORES,DE,REPRESENTACI%C3%93N,PROPACIONAL> (consultada el 7 de mayo de 2014).

- 22/2001. RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=22/2001&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,CONCEPTO,DE,SENTENCIA,DE,FONDO,,PARA,LA,INTERPOSICI%C3%93N,DEL,RECURSO> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- 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 <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=32/2009> (consultada el 16 de febrero de 2011).
- 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. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2011&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,PROcede,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,CUANDO,SE,OMITE,EL,ESTUDIO,O,SE,DECLARAN,INOPERANTES,LOS,AAGRIVIOS,RELACIONADOS,CON,LA,INCONSTITUCIONALIDAD,DE,NORMAS,ELECTORALES> (consultada el 7 de mayo de 2014).

- 17/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=17/2012&tpoBusqueda=S&sWord=RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,EN,LAS,QUE,EXPRESA,O,IMPL%C3%8DCITAMENTE,,SE,INAPLICAN,NORMAS,PARTIDISTAS> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- 19/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,CUANDO,INAPLIQUEN,NORMAS,CONSUEUDINARIAS,DE,CAR%C3%81CTER,ELECTORAL> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=26/2012&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,26/2012> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- 28/2013. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,28/2013> (consultada el 12 de septiembre de 2013).

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

Montoya Zamora, Raúl. 2011a. *Introducción al derecho procesal electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.

- . 2011b. *Derecho procesal electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- . 2012. *El nuevo paradigma del control de la constitucionalidad en materia electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.

Sentencia SUP-REC-6/2013. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00006-2013.htm> (consultada el 18 de septiembre de 2013).

- SUP-REC-23/2013. Actor: Rogelio Alexander Dávila Dávila. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00023-2013.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013. Actores: Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00025-2013.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- SUP-REC-26/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00026-2013.htm> (consultada el 18 de septiembre de 2013).

Tesis CXLVII/2002. VIOLACIONES PROCESALES. SU ESTUDIO EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DEBE REALIZARSE SI TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL FALLO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/>

tesisjur.aspx?idtesis=CXLVII/2002&tpoBusqueda=S&sWord=VIOLACIONES,PROCESALES.,SU,ESTUDIO,EN,EL,RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N,DEBE,REALIZARSE,SI,TRASCIENDEN,AL,RESULTADO,DEL,FALLO (consultada el 7 de mayo de 2014).

— XXXIX/2004. RECONSIDERACIÓN. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA.

Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXXIX/2004&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,SUPUESTOS,DE,PROCEDENCIA> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— XLIII/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN EL JUICIO DE INCONFORMIDAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XLIII/2009&tpoBusqueda=S&sWord=DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,PARA,IMPUGNAR,LA,SENTENCIA,INTERLOCUTORIA,QUE,RESUELVE,SOBRE,LA,PRETENSI%C3%93N,DE,NUEVO,ESCRUTINIO,Y,C%C3%93MPUTO,EN,EL,JUICIO,DE,INCONFORMIDAD> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— LXIX/2011 (9^a). PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/160/160525.pdf> (consultada el 7 de mayo de 2014).

La protección del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012. Una comparación con el proceso 2005-2006

*The Protection of Overseas Citizens' Voting Rights. The 2012
Elections versus the 2005-2006 Electoral Process*

Martha Alejandra Tello Mendoza (Méjico)*
Ricardo Manuel Leyva Gama (Méjico)**

Fecha de recepción: 21 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2014.

RESUMEN

Este artículo es una comparación de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referentes al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del año 2006 y 2012. A pesar de que no aumentó considerablemente el número de ciudadanos que se inscribieron a la lista nominal de electores residentes en el extranjero en 2012, y que no creció tampoco de forma importante el número votantes, los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano se

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Asistente de investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. martha.tello@te.gob.mx.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Profesor de asignatura y jefe de sección académica de Administración Pública y Economía adscrito al Programa Político de la FES-Acatlán. leyva_ricardo@apolo.acatlan.unam.mx.

cuadruplicaron. A diferencia de lo ocurrido en 2006, en la mayoría de los casos se resolvió a favor de los ciudadanos. Este artículo busca explicar la razón de esto. Al parecer, la salvaguarda del derecho al voto de los connacionales, con una interpretación más garantista, frente a los requisitos de carácter formal exigidos en la legislación, marcó la diferencia en el año 2012.

PALABRAS CLAVE: voto, ciudadanos, extranjero, protección, derechos, sentencia.

ABSTRACT

This paper compares decisions that the Mexican Electoral Court held in 2006 and 2012 on overseas citizens' voting rights. Although there was no significant increase in the number of overseas citizens registered for voting nor in the total number of voters, the number of trials for the protection of the political-electoral rights of the citizen quadrupled. In 2012, in contrast with 2006, most decisions favored the citizen's voting rights. The paper tries to find out the reason of this change and suggests that the 2011 constitutional reform that strengthened human rights-based interpretation of political rights made the difference.

KEYWORDS: overseas citizens' voting rights, protection of rights, judgments.

Introducción

El artículo 313 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe 2011) establecía que “Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el año 2006 se llevó a cabo el primer ejercicio de esta naturaleza. El Instituto Federal Electoral (IFE) fue el responsable de organizarlo. Los ciudadanos interesados en votar desde el extranjero debían enviar, por correo postal certificado, una solicitud de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).¹ Una vez recibidas las solicitudes, el IFE, por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), debía pronunciarse acerca de la procedencia de la inscripción de cada ciudadano. Quienes no cumplieran con los requisitos, no podrían votar. Al final quedaron registrados 40,876 connacionales, de 54,780 que enviaron solicitud (IFE 2006). Aquellos ciudadanos que no fueron inscritos tenían la opción de solicitar una rectificación de la improcedencia de su inscripción al IFE, o podían promover el juicio para la protección de los derechos político-electores del ciudadano (JDC), ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en caso de obtener una respuesta negativa a su solicitud de rectificación.

De acuerdo con el informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero (VMRE) de 2006 (IFE 2006), de las 838 solicitudes de rectificación que se pidieron, sólo 29 fueron procedentes. La mayor parte de estas solicitudes se consideraron improcedentes (740), 27 se sobreseyeron y 42 se desecharon. Por su parte, el mismo informe señala que 88 ciudadanos

¹ De acuerdo con el artículo 317 del Cofipe (2011), la LNERE incluye “las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas”. El artículo 318 especifica que son de carácter temporal.

tramitaron JDC ante el TEPJF, de los cuales en 70 casos se confirmó la negativa de inscripción de los ciudadanos, en 15 se desechó de plano la demanda y sólo en tres se resolvió a favor de los connacionales.

Para el proceso electoral federal 2011-2012, en el cual se votó por segunda ocasión desde el extranjero para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, observamos que los datos aumentaron en todos los casos. Creció, por ejemplo, el número de ciudadanos inscritos a la LNERE (59,115), el de votantes (40,876) y el de demandas de JDC (474). Y no sólo eso, se incrementó también la cantidad de JDC fundados a favor de los connacionales que no habían sido inscritos (308) (IFE 2012).

Como puede observarse de lo anterior, si bien el número de ciudadanos registrados en la LNERE aumentó poco después de seis años, pues sólo creció 44.6%, la cantidad de demandas se cuadruplicó, pues se incrementó 438%. Además, la suma de ciudadanos incorporados a la lista, por resolución del TEPJF, se amplió 100 veces, es decir, 10,166%.²

Cuadro 1. Principales cifras de 2006 y 2012

Año	2006	2012	Aumento porcentual (%)
SILNERES ^A	54,780	61,869	12.94
Ciudadanos inscritos	40,876	59,115	44.62
Ciudadanos que votaron	32,632	40,961	25.5
JDC presentados	88	474	438.63
JDC fundados	3	308	10,166.66

^A SILNERES: Solicitud de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2006; 2012; 2013a).

El objetivo de este artículo es comparar las resoluciones del año 2006 con las de 2012, a fin de comprender las razones por las cuales aumentó de manera considerable el número de fallos a favor de los ciudadanos. Si

² En términos relativos, las sentencias fundadas en 2006 representaron 3.4%, y en 2012, 64.97% de las sentencias emitidas, respectivamente, en cada año.

bien esto puede responder a que en principio se incrementó el número de demandas, se busca mostrar que en mayor proporción se debió a una aplicación de criterios garantistas a favor de los connacionales, que no fueron aplicados en los casos presentados en 2006.

Demandas presentadas en el año 2006

Si bien el informe final del IFE respecto al VMRE reporta que fueron presentadas 88 demandas, en el buscador del TEPJF sólo se encontró un total de 71. De éstas se observa que en la mayoría de los casos (64) se confirmó el acto impugnado. Es decir, en casi todos los JDC se encontraron infundados los agravios de los ciudadanos. Sólo en tres casos se consideraron fundados los agravios y en otros cuatro se desechó de plano la demanda.

A pesar de que los ciudadanos reclamaron, en esencia, su no inscripción a la LNERE, se identificaron tres diferentes tipos de actos impugnados:

- 1) La declaración de improcedencia de la solicitud de rectificación a la LNERE (63 casos).
- 2) La declaración de improcedencia de la solicitud de inscripción a la LNERE (2 casos).
- 3) La omisión de dar trámite a la solicitud de inscripción a la LNERE (3 casos).

La mayor parte de las sentencias fueron resueltas por la Sala Regional del Distrito Federal del TEPJF (69). Sólo se presentó un caso en la Sala Xalapa y otro en Guadalajara, los cuales, por cierto, son dos de los tres casos que resultaron fundados de todo el conjunto de las sentencias (SX-III-JDC-25/2006) y (SG-I-JDC-047).

¿Por qué en la mayoría de los casos de 2006 los agravios se consideraron infundados? ¿Por qué en tres JDC se ordenó al IFE inscribir a los ciudadanos a la LNERE?

Sentencias desechadas de plano

En cuatro casos de 2006, la Sala Regional Distrito Federal decidió desechar de plano, debido a que la demanda de JDC fue enviada de manera extemporánea.³ En cada uno de los casos, los ciudadanos enviaron su demanda después de los cuatro días hábiles que tenían luego de conocer del acto impugnado. Estos casos fueron los siguientes: SDF-IV-JDC-114/2006, SDF-IV-JDC-240/2006, SDF-IV-JDC-276/2006, SDF-IV-JDC-297/2006.

Sentencias fundadas

Cómo ya se mencionó, sólo en tres casos se les dio la razón a los ciudadanos y se ordenó al IFE inscribirlos a la LNERE. En el primer caso (SDF-IV-JDC-114/2006), la DERFE argumentó que la ciudadana envió como domicilio en el extranjero un apartado postal, razón por la cual se le negó su inscripción a la lista.⁴ Sin embargo, al revisar la información solicitada al IFE por el TEPJF se encontró que la ciudadana sí había proporcionado un domicilio válido para poder ejercer su derecho al voto desde el extranjero. Por esta razón se revocó el acto impugnado por la Sala Regional Distrito Federal.

En el segundo caso (SX-III-JDC-25/2006), el ciudadano había enviado la fotocopia de una credencial de elector anterior a la última vigente.⁵ El IFE le había expedido otra credencial y no la fue a recoger antes de que la destruyeran. En este caso particular se revocó la negativa de inscripción, ya que la autoridad no probó que el ciudadano en efecto hubiera solicitado el trámite y no hubiera recogido después la credencial. Se partió del

³ El artículo 315 del Cofipe (2011) señalaba que “Los ciudadanos mexicanos [...] enviarán la solicitud [...] entre el 1º de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial”. El párrafo 4 establece que “A ninguna solicitud enviada por el ciudadano después del 15 de enero del año de la elección, o que sea recibida por el Instituto después del 15 de febrero del mismo año, se le dará trámite”. Como nota hay que indicar que la numeración de los artículos del Cofipe vigente en 2006 era distinta, el correspondiente al 315 era el 275, sin embargo, indican lo mismo. El libro sexto se mantuvo igual en la reforma constitucional 2007-2008.

⁴ El mismo artículo señala en su párrafo 2, inciso b, que la solicitud será enviada acompañada de “documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero”.

⁵ El inciso a del artículo 315, párrafo 2, del Cofipe ordena acompañar la solicitud con “fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía”.

principio jurídico de “quien afirma está obligado a probar”. Se consideró que el ciudadano era inmigrante y por no tener papeles no pudo volver a México. Es probable que el ciudadano ya viviera en Estados Unidos cuando supuestamente se realizó el trámite aludido.

Por último, el tercer caso en que se le dio la razón al ciudadano fue el SG-I-JDC-047/2006. Este asunto también es muy particular, pues el ciudadano envió su solicitud de inscripción por correo ordinario, no certificado.⁶ Cuando la DERFE se percató de esta situación, envió un aviso urgente al ciudadano para que subsanara la irregularidad, es decir, para que enviara de nuevo su solicitud por correo certificado. La Sala Regional Guadalajara decidió revocar la negativa de inscripción de este ciudadano, ya que la DERFE no probó que, en efecto, envió el aviso urgente para que el ciudadano remediarla la situación, ni tampoco se acreditó que el ciudadano hubiera enviado su solicitud por correo ordinario. En esta sentencia se considera, además, que exigir este requisito a un ciudadano va en contra de los principios constitucionales.

A pesar de que en estos tres casos el TEPJF procedió de cierta forma con una interpretación garantista hacia los ciudadanos, observamos que en realidad es un porcentaje marginal en comparación con todos los casos en los que se antepusieron los requisitos formales al derecho de sufragio de los ciudadanos que habitan en el extranjero (90.14%).⁷

A continuación se detalla la lista de casos en que se consideraron infundados los agravios de los ciudadanos.

Sentencias infundadas

De la revisión de las sentencias de 2006, encontramos que hubo 11 distintas razones por las cuales se negó a los ciudadanos votar desde el extranjero.

⁶ El párrafo 2 del artículo ya citado define que la solicitud “será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado”.

⁷ Porcentaje correspondiente a las sentencias halladas en el portal web del TEPJF.

A continuación se describen estas 11 distintas causas y el número de JDC en los que se presentaron. Es importante aclarar que en algunos juicios se presentó más de una razón.⁸

Cuadro 2. Razones por las que no se permitió inscribir a los ciudadanos en la LNERE en 2006

	Razón	Número de casos
1	Envío de solicitud de inscripción a la LNERE por correo no certificado.	20
2	Envío de fotocopia de la credencial de elector sin firma o huella digital.	11
3	No se envío comprobante de domicilio.	10
4	No se envío la fotocopia de la credencial de elector.	8
5	Envío de fotocopia de una credencial de elector anterior a la última entregada por el IFE al ciudadano.	8
6	Envío de solicitud de inscripción a la LNERE de forma extemporánea.	6
7	Baja del padrón electoral por no recoger la última credencial de elector que tramitó ante el IFE.	6
8	Envío de solicitud de inscripción a la LNERE sin firma o huella digital.	3
9	El ciudadano no demostró que presentó la documentación necesaria para inscribirse.	2
10	Envío de un comprobante de domicilio distinto al de la dirección proporcionada en la solicitud de inscripción a la LNERE.	1
11	El ciudadano envío como dirección un apartado postal.	1

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias detalladas en el anexo 1.

Como se puede advertir, el principal problema de los ciudadanos en este universo de sentencias fue el envío de la solicitud de inscripción a la LNERE por correo certificado. Como ya se mencionó, el artículo 315, párrafo segundo, del Cofipe establece que la solicitud de inscripción “será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado”. En ese sentido, cualquier solicitud que se reciba por servicio ordinario debe considerarse improcedente. En estos 20 casos resueltos por la Sala Regional Distrito Federal, en contraposición al asunto de la Sala Guadalajara, la DERFE constató que los ciudadanos enviaron

⁸ Para ver el detalle de todas las sentencias de 2006, consultar el anexo 1.

su solicitud de inscripción por el sistema postal no certificado, motivo por el cual se les excluyó de la LNERE.

Otro problema importante para los ciudadanos fue haber enviado la fotocopia de la credencial de elector sin la firma autógrafo o huella digital. Al respecto, el artículo 315, párrafo 2, inciso a, establece que la solicitud de inscripción deberá ser acompañada por una “fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía”; además, establece claramente que “el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital”. Al parecer, este mismo problema se presentó en los tres casos en los que el ciudadano envió su solicitud de inscripción sin firma o huella digital. El argumento de la autoridad señaló que la firma, al ser la manifestación de la voluntad, era un elemento indispensable en el registro de los ciudadanos y permitía verificar la identidad del votante, al cotejar la firma de la credencial de elector con la hecha por el ciudadano en la fotocopia y en la solicitud de inscripción.

[...] En efecto, la obligación contenida en el citado artículo 275, párrafo 2, inciso a), del Código de la materia, tiene como finalidad acreditar la certeza de que el ciudadano que firma la copia fotostática de la credencial para votar que se acompaña a la solicitud de inscripción es el mismo que presenta ésta, por lo que es evidente que el incumplimiento de esa obligación trae como consecuencia, tal y como lo determinó la autoridad responsable, la improcedencia de la solicitud de rectificación en cuestión (SDF-JDC-107/2006).

Como se aprecia, los otros casos incumplen también alguno de los requisitos indispensables establecidos en el Cofipe para votar desde el extranjero. En razón de que el modelo se diseñó para tener la certeza de la identidad del votante, quienes no enviaron comprobante de domicilio, fotocopia de la credencial de elector, firma o huella digital en la solicitud de inscripción, etcétera, no fueron inscritos a la LNERE. En todas estas sentencias se antepuso el requisito legal al derecho al voto:

[...] De lo anterior, esta Sala Regional considera que la causa por la que el ciudadano fue dado de baja del padrón electoral sólo puede ser imputable a él, pues al haber iniciado el trámite de cambio de domicilio, hace casi ocho años y no concluirlo (acudiendo a recibir su nueva credencial para votar con fotografía) causa que motivó dicha baja, que de conformidad con los párrafos 1 y 7 del artículo 163 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estima correcto, puesto que, para ser dado de alta nuevamente en la lista nominal correspondiente a su nuevo domicilio tenía necesariamente que obtener su credencial para votar con fotografía de conformidad con lo establecido en el artículo 145, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la no inscripción del ciudadano en la lista nominal, correspondiente al que fue su nuevo domicilio dentro de la República Mexicana, por aquel trámite inconcluso; es un *impedimento legal*[§] para que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pueda darlo de alta en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que se debe, en primer lugar, darlo de baja temporalmente de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio asentado en su credencial para votar con fotografía, que hubiera correspondido al trámite de cambio de domicilio de haberse realizado en su totalidad, sin embargo, por tal omisión de recoger la credencial no se encuentra en dicha lista nominal de electores [...] (SDF-JDC-133/2006).:

Cabe precisar que el Tribunal no sólo consideró los requisitos fijados por la ley, sino también el Acuerdo del Consejo General del IFE CG188/2005, por el que se establecieron los “Lineamientos Generales para la Aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a las causas por las que no se inscribirá al ciudadano en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así

[§] Énfasis añadido.

como los documentos que deberán utilizarse como constancia de domicilio en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, aprobado el 21 de septiembre de 2005. En estos lineamientos, el IFE señaló claramente las causas por las cuales no podría inscribirse a un ciudadano a la LNERE.

Los tres casos favorables a los ciudadanos obedecieron a que la autoridad no pudo probar la razón principal por la cual se les negó su derecho de inscripción. Pero en los otros casos, el motivo se debió a que incumplieron con los requisitos que permiten tener certeza y seguridad del voto, a consideración de las autoridades electorales y del legislador en 2006.

¿Pero qué pasó en la elección de 2012? ¿Cambiaron las reglas? ¿Pudo votar un mayor número de ciudadanos?

Garantismo en el IFE

Si bien el presente artículo tiene como objetivo comparar únicamente las sentencias del TEPJF, también es conveniente, antes de entrar al estudio de las sentencias de 2012, dar el crédito correspondiente al papel que tuvo el IFE en la flexibilización de las reglas del modelo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pues las decisiones tomadas por ambas instituciones se relacionaron con el aumento del número de ciudadanos que votaron desde el extranjero en 2012.

Desde el 7 de julio de 2010, el Consejo General del IFE aprobó que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, cuya credencial tuviera al reverso la terminación 03, pudieran solicitar su inscripción a la LNERE, aunque este documento perdiera vigencia.¹⁰

Asimismo, el 25 de julio de 2011, el Consejo General aprobó los Lineamientos Generales para la Conformación de la LNERE (Acuerdo CG230/2011), a fin de establecer los procedimientos para procesar las solicitudes de inscripción. A diferencia del acuerdo relativo al proceso electoral 2005-2006,

¹⁰ Cabe mencionar que esta determinación fue impugnada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); sin embargo, la Sala Superior en la SUP-RAP-109/2010 confirmó la decisión del Consejo General del IFE.

en los lineamientos recientes se buscó flexibilizar algunos criterios, para que un número mayor de ciudadanos pudiera votar. Para esto se tomaron en cuenta los casos que tuvieron mayor incidencia en la improcedencia de las solicitudes de inscripción.

En síntesis se modificó lo siguiente:

- 1) Se precisó mejor lo que debía entenderse por correo certificado, a fin de evitar que los ciudadanos enviaran sus solicitudes por el servicio ordinario.
 - a) Como una gran cantidad de ciudadanos no pudieron inscribirse por problemas relacionados con el comprobante de domicilio, se consideró que la solicitud de inscripción a la LNERE podía ser considerada como constancia de domicilio en el extranjero.
- 2) A diferencia del año 2006, en el que cada ciudadano debía pagar los gastos de envío, para el 2012 se estableció la obligación de hacer público el sobre y el porte pagado por parte del IFE.
- 3) Se proporcionó por internet la solicitud de inscripción, con información prellenada, a fin de facilitar el trámite a los ciudadanos.
 - a) El tercer punto se decidió debido a que, en 2006, 25.4% de las solicitudes presentaron algún error en el llenado y conformación de éstas.
- 4) Se incluyó un lineamiento para inconsistencias no previstas, con el objetivo de incluir criterios de dictaminación que contribuyeran al aumento del registro de ciudadanos.¹¹

De esta manera, el IFE hizo un esfuerzo para extender el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero:

¹¹ Por ejemplo, el 15 de enero de 2012 era el último día en que los ciudadanos mexicanos podían enviar su SILNERE por correo certificado. Sin embargo, ese día fue domingo y el lunes siguiente, 16 de enero, se celebró en Estados Unidos el día de Martin Luther King, motivo por el cual muchas oficinas postales cerraron. La Comisión del VMRE consideró que debía ampliarse algunos días más la fecha límite, ya que si bien muchos ciudadanos pudieron depositar su sobre en un buzón el domingo 15, el sello de envío pudo haberse puesto hasta el 16 o 17 de enero en las oficinas postales de Estados Unidos. Por ello, la Comisión del VMRE aprobó, mediante el acuerdo ACVMRE/004/2012, recibir las solicitudes que tuvieran sello de envío hasta el 18 de enero de 2012.

[...] Es responsabilidad del Instituto Federal Electoral implementar mecanismos que garanticen la posibilidad del ciudadano de ejercer su derecho al voto en el marco de la ley, por lo que desde una interpretación garantista, este documento donde conste el domicilio no se considera un requisito fundamental, sino instrumental. En este sentido, el Instituto debe aplicar un criterio extensivo, pues el ejercicio del voto desde el extranjero no se trata de una excepción o un privilegio, sino de una ampliación de un derecho fundamental consagrado en nuestra Carta Magna, que deben ser considerados siempre con una visión garantista y no restrictiva (Acuerdo CG230/2011, 6).

Sentencias del TEPJF del año 2012

Para el proceso electoral de 2012, las reglas para el VMRE contenidas en el libro sexto del Cofipe permanecieron intactas. La autoridad electoral debía implementar el mismo modelo rígido de voto postal certificado. Sin embargo, a pesar de contar con las mismas reglas, el TEPJF decidió favorecer a una gran cantidad de ciudadanos que emitieron JDC cuando se declararon improcedentes sus solicitudes de inscripción a la LNERE.

Cómo se dijo en la introducción, en total se presentaron 474 demandas de mexicanos residentes en el extranjero. Y contrario a lo ocurrido en 2006, cuando sólo procedieron tres casos a favor de los ciudadanos, en 2012 sólo cuatro sentencias fueron infundadas, correspondientes a 24 demandas acumuladas.

Para analizar el cambio de interpretación del TEPJF después de seis años, se hizo una búsqueda de estas 474 demandas en el portal web del Tribunal. Sin embargo, en el buscador sólo se encontraron 23 sentencias, correspondientes a 253 demandas acumuladas a éstas.¹²

¹² Se desconoce la razón por la cual no se encuentran en el buscador el resto de las sentencias. Debe responder a un fallo en el diseño del sistema de búsqueda. El informe anual de la DERFE 2012 da un indicio de las sentencias faltantes: 141 casos de desechamiento, 1 revocación de no exclusión a la LNERE y 1 ratificación de la determinación de no inscripción porque al actor le habían suspendido sus derechos político-electORALES. Este estudio se concentró sólo en los argumentos de las 23 sentencias halladas en el buscador. Para ver la lista detallada de éstas, véase el anexo 2.

A pesar de no contar con el universo total de las sentencias emitidas por el TEPJF en 2012, con estas 23 sentencias se observó con bastante claridad un cambio de interpretación más favorable para los ciudadanos. El TEPJF salvaguardó el derecho al voto de los ciudadanos que se encontraban en el extranjero mediante una visión más garantista y menos formalista.

A continuación puede verse la lista de requisitos que los ciudadanos no cumplieron en un inicio y por lo cual no se les inscribió a la LNERE, pero que posteriormente fueron considerados para formar parte de ella por resolución del TEPJF.

Cuadro 3. Razones por las que no se permitió en un inicio inscribir a los ciudadanos en la LNERE en 2012, pero que el TEPJF revocó

Núm.	Razón	Número de casos
1	Tramitación de un JDC en lugar de una SILNERE.	134
2	Baja del padrón electoral por no recoger la última credencial para votar que trámito ante el IFE.	92
3	Envío de SILNERE sin firma o huella digital.	2
4	Envío de una SILNERE en formato distinto al proporcionado por el IFE.	1
5	El registro del ciudadano se presentó duplicado.	1

Nota: El cuadro incluye únicamente las 230 demandas fundadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las sentencias del año 2012 detalladas en el anexo 2.

Como puede observarse, si bien se presentaron nuevas situaciones en comparación con 2006 —como la tramitación de un JDC en lugar de una SILNERE, o el registro duplicado de un ciudadano—, en realidad la interpretación que hace el TEPJF se advierte muy distinta respecto de los casos análogos del proceso anterior.

Los 134 casos en los que el ciudadano trámitó un JDC en lugar de una SILNERE respondieron a lo siguiente:

En la página del IFE, en específico el portal del VMRE, había un apartado para llenar las solicitudes en línea. En una primera ventana, el ciudadano verificaba que estuviera en condiciones de votar. Si ésta le indicaba que

se comprobaba su calidad de ciudadano mexicano registrado en el padrón electoral y con credencial de elector vigente, tenía que pasar a otra ventana para poder descargar o llenar la SILNERE en línea.

Lo que sucedió fue que muchos ciudadanos, según la interpretación del TEPJF, pensaron que no podían enviar la SILNERE cuando la primera ventana les indicó que la última credencial de elector entregada por el IFE ya no era vigente. Muchos contaban, por ejemplo, con credencial con terminación 03 y el sistema les indicaba su situación de vencimiento. En esta misma ventana se daba la opción de descargar el formato correspondiente para el JDC. El Tribunal, al suplir la queja, argumentó que los ciudadanos en esencia reclamaban la inadecuada orientación de la página del IFE para llenar la SILNERE, ya que a pesar de que sí podían votar con credencial 03, de inmediato una gran cantidad de ciudadanos decidieron interponer el JDC.

Figura 1. Portal del VMRE 2012



Fuente: Sentencia SDF-JDC-523/2011.

Esta situación no se presentó como tal en 2006, sin embargo, es difícil asegurar que se hubiera podido inscribir a los ciudadanos, ya que debe considerarse que, en primer término, no existía un acuerdo del Consejo General para que los connacionales pudieran votar con una credencial no vigente. Asimismo, no enviar la SILNERE hubiera causado en automático el incumplimiento de uno de los requisitos más importantes, de acuerdo con las interpretaciones de 2006. En ese año, por ejemplo, en 11 casos se impidió a los ciudadanos registrarse debido a que no firmaron la SILNERE. Difícilmente se hubiera podido hacer una interpretación más favorable para el ciudadano ante esto.

Respecto a las razones o situaciones de 2012, identificadas en el cuadro anterior con el 2 y el 3, se observa que son las mismas que se presentaron en 2006. En estos 94 casos se permitió el registro de los ciudadanos, a pesar de que se les dio de baja del padrón electoral por no haber recogido su última credencial de elector, o de que enviaron su SILNERE sin firma o huella digital.

La Sala Regional Distrito Federal consideró, en una interpretación más garantista, que era una carga excesiva para los ciudadanos trasladarse desde el extranjero para recoger la credencial de elector. Se argumentó que la situación de muchos connacionales era complicada y que por tal razón no se les podía tratar como a un ciudadano en territorio nacional que puede acudir con mayor facilidad a cualquier módulo del IFE a renovar su credencial:

[...] tratándose de ciudadanos mexicanos radicados fuera del territorio nacional, la situación es de excepción, pues el traslado a México les representa no sólo un gasto, sino el trastorno en sus actividades laborales, y/o académicas, aunado al hecho de que no tienen siquiera la certeza de que durante su estancia en el país, por ejemplo, les vaya a ser expedida y entregada la credencial para votar solicitada; siendo por tanto merecedores de un trato distinto, dado que la finalidad de las normas electorales sustantivas y de las que regulan los trámites inherentes al registro de

ciudadanos en los instrumentos legales previstos y la oportuna actualización de los mismos, va encaminada —o al menos así debe entenderse en un Estado democrático— no sólo a llevar un padrón o listados nominales actualizados y fidedignos, sino a facilitar y favorecer la participación de la ciudadanía en los procesos electivos a celebrarse en nuestro país (SDF-JDC-1649/2011).¹³

Por lo anterior, el TEPJF ordenó al IFE subsanar esta inconsistencia a fin de que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de inscribirse a la LNRE, siempre y cuando no hubiera un impedimento insalvable en su solicitud.

De esta manera, el TEPJF, a diferencia de 2006, cuando consideró infundados los agravios de ciudadanos que enviaron fotocopia de una credencial anterior a la última otorgada por el IFE en ocho casos, y en seis se dio de baja a los ciudadanos del padrón electoral, en 2012 ordenó revocar la negativa de inscripción de 92 ciudadanos, al haber sido dados de baja del padrón electoral por no haber recogido su última credencial para votar.

Asimismo, se observa claramente que en dos casos se permitió el registro a los ciudadanos, a pesar de que no enviaron sus documentos con firma o huella digital. En 2006 no se les permitió votar a 14 personas porque enviaron SILNERES y fotocopia de la credencial de elector sin este requisito.

Sentencias infundadas

Cómo ya se mencionó, en 2012 sólo en tres sentencias se consideraron infundados los agravios; cabe mencionar que no se decidieron por unanimidad. En los tres casos un magistrado emitió voto particular.

El primer caso es similar al segundo: SDF-JDC-47/2012 y acumulados, y SDF-JDC-237/2012 y SDF-JDC-268/2012 acumulados. Los ciudadanos no contaban con credencial de elector. Se argumentó que si bien en otros casos se permitió el registro de ciudadanos que no contaban con un

¹³ Contrástese este argumento con el citado en la página 7 de la sentencia SDF-JDC-133/2006.

documento vigente, en este caso no se podía hacer la excepción debido a que la credencial (estuviera vigente o no) era un requisito indispensable para poder ejercer el derecho al voto.

En el voto particular del entonces magistrado Roberto Martínez Espinosa se argumentó que en la Constitución no se exige tener una credencial de elector para ser portador del derecho de ciudadanía. Señaló que cualquier circunstancia que haga nugatorio el derecho al voto contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, señaló que el IFE es el responsable de credencializar a los mexicanos, motivo por el cual no puede exigirse a los ciudadanos un requisito cuya obligación es del Estado, en particular del IFE. “[...] Así, la autoridad electoral estaría exigiendo un requisito respecto del cual ella misma no ha generado las condiciones para que sea cumplido por los ciudadanos, por lo cual, su omiso actuar no puede impactar la esfera de derechos de aquéllos” (SUP-JDC-47/2012 y acumulados). El magistrado apuntó que pudo haberse inscrito a los ciudadanos en la LNERE, ya que contaban con documentos que permitían probar plenamente su calidad de mexicanos. Incluso planteó la posibilidad de que el IFE pudiera credencializar desde el extranjero.

[...] En consecuencia, dado que algunos de los enjuiciantes hicieron patente su deseo de solicitar su inscripción al padrón electoral y de que se les expida su credencial para votar, el citado instituto debería poner a disposición de estos y en su lugar de residencia, las solicitudes formales correspondientes y demás documentación necesaria para darles trámite, en las cuales no podrá considerar la residencia en el extranjero de los enjuiciantes como causa para resolverlas negativamente (SUP-JDC-47/2012 y acumulados).

El otro caso infundado fue el SDF-JDC-931/2012. La ciudadana envió su solicitud de inscripción de forma extemporánea. El 22 de febrero de 2013 fue recibida por el IFE y la ciudadana manifestó haberla enviado el 16 de

enero de 2013, un día después de la fecha límite. En este asunto, el mismo magistrado argumentó en su voto particular que no había prueba plena para demostrar que la ciudadana, en efecto, envió su solicitud el 16 de enero, ya que manifestó que había sido “aproximadamente” en esa fecha. Consideró que esto debía demostrarse plenamente, tal como se acredita en las causales de improcedencia:

[...] El motivo de mi disenso radica en que, desde mi punto de vista, no hay elementos suficientes para establecer la extemporaneidad en la petición original, pues el dicho de la ciudadana de que “aproximadamente” presentó su solicitud de voto en el extranjero el dieciséis de enero de dos mil doce no es contundente para determinar que esto hubiera sido de forma posterior a la fecha indicada (SDF-JDC-931/2012).

Conclusiones

Como se intenta demostrar en el artículo, los argumentos utilizados por el TEPJF en 2006 fueron muy distintos a los usados en 2012. Si bien no se transcriben los razonamientos de cada sentencia, los datos, cifras y citas dadas a modo de ejemplo sí reflejan las principales premisas del universo de las sentencias estudiadas, y permiten concluir lo siguiente.

En 2006, las cifras y los argumentos muestran el claro predominio de la interpretación formalista o legalista; mientras que los datos de 2012 muestran la preponderancia respectiva de una interpretación más garantista.

En 2006, el modelo diseñado por el legislador en el libro sexto del Cofipe se administró con un apego puntual a los requisitos establecidos. Los ciudadanos no fueron registrados a la LNRE si no contaban con una credencial de elector vigente, no firmaban la solicitud de inscripción o no enviaban un comprobante de domicilio.

En 2012 se observa que estos impedimentos fueron subsanados en parte por el IFE y también por el TEPJF. Al ciudadano se le permitió votar aunque hubiera sido dado de baja del padrón electoral, hubiera omitido

firmar alguno de sus documentos o no hubiera enviado un comprobante de domicilio. Incluso se le registró a pesar de que ni siquiera hubiera enviado solicitud de inscripción. Hay que recordar que muchas personas enviaron demandas de JDC antes de mandar solicitudes de inscripción en 2012.

Lo anterior permite mostrar una evolución positiva en materia de interpretación de derechos humanos. La tendencia mundial ha evolucionado de este modo también, gracias a los organismos internacionales encargados del tema. En México, la reforma constitucional al artículo 1 es un ejemplo del esfuerzo por buscar extender los derechos y la garantía efectiva de su ejercicio en el país.

Si bien existe una discusión en torno a si es posible ejercer una doble ciudadanía o si es conveniente y justo ampliar el derecho al sufragio a personas que ni siquiera se interesan por los asuntos de su país, por llevar casi toda su vida viviendo en el extranjero, lo que es un hecho es que esta posibilidad de votar desde el exterior está establecida en la Carta Magna, y en tanto esté ahí se debe interpretar como un derecho reconocido por el Estado mismo. En ese sentido, las autoridades deben dar su mayor esfuerzo para garantizar el ejercicio pleno de este derecho. Tal vez las expectativas acerca del número de ciudadanos interesados en votar desde el extranjero eran mucho mayores respecto de quienes finalmente buscaron inscribirse y sufragar. Sin embargo, si una sola persona quisiera hacer uso de este derecho, el Estado mexicano, por conducto del IFE, estaría obligado a garantizarlo.

En pocas palabras, este artículo no entra en la discusión de si es “bueno” que los ciudadanos voten desde el extranjero o de si en verdad eso les interesa a los millones de mexicanos que viven en Estados Unidos y que en realidad buscan la ciudadanía de ese país. Lo que importa es mostrar cómo las autoridades mexicanas encargadas de velar por este derecho en 2012 actuaron al respecto y deben hacerlo en el futuro.

El artículo intenta mostrar de forma clara que tanto el IFE como el TEPJF pusieron un “granito de arena” en la extensión del derecho al sufragio de los connacionales. Sin embargo, sigue habiendo algunos obstáculos para el pleno ejercicio de este derecho. Aun la interpretación garantista no es plena del todo. En primer término, hay que decir que el uso exclusivo del servicio postal certificado puede resultar obsoleto y anacrónico tanto para el registro de los ciudadanos como para el envío del voto. Muchos países del mundo ni siquiera utilizan este servicio, y éste fue uno de los principales obstáculos para que los ciudadanos sufragaran en 2006 y 2012, ya que enviaron sus solicitudes por correo ordinario. El IFE aprobó, el 5 de diciembre de 2012, la creación del Comité Técnico de Especialistas para Elaborar un Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y Presupuestal de las Alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, encargado de elaborar una propuesta de cambio al modelo actual del VMRE. La propuesta principal de este comité fue el registro y voto de los ciudadanos vía internet. Se trata de un medio mucho más económico y accesible para la mayoría de los ciudadanos. De la misma manera permite, si así se diseña, contar con la máxima seguridad en todo el procedimiento del voto.¹⁴ Pero éste es un tema que es responsabilidad del legislador. En la reforma político-electoral en puerta tendrán que decidir si siguen haciendo reformas basadas en la desconfianza y en las negociaciones políticas a medias, o si deciden confiar en mejores vías y en la voz de los expertos.

Por lo pronto, la experiencia del año 2012 abre un camino importante en materia de protección y extensión de los derechos humanos, en particular de los derechos político-electORALES.

¹⁴ Puede consultarse el resumen ejecutivo de la propuesta formulada por este comité en IFE (2012).

Fuentes consultadas

- Acuerdo CG188/2005. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los Lineamientos Generales para la aplicación del Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a las causas por las que no se inscribirá al ciudadano en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como los documentos que deberán utilizarse como constancia de domicilio en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2005/21SEP05/CGe210905ap9.pdf> (consultada el 19 de abril de 2013).
- CG230/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los lineamientos generales para la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Disponible en www.ife.org.mx/.../2011/julio/CGor201107-25/CGo250711ap18.docx (consultada el 19 de abril de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2011. México: Instituto Federal Electoral.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2006. *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Disponible en http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/index.htm (consultada el 11 de marzo de 2013).
- . 2012. *Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2011-2012*. Disponible en http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=fce8dbba-63e7-4e1e-946e-e09fd59de581 (consultada el 12 de octubre de 2013).
- . 2013a. *Libro blanco del proceso electoral 2011-2012*. Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- . 2013b. Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que pre-

senta el Comité Técnico de Especialistas creado por acuerdo CG753/2012. Disponible en http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=a80dfb22-57b1-4f72-8901-49d05a975183&groupId=10157 (consultada el 26 de agosto de 2013).

Sentencia SDF-JDC-107/2006. Actora: Ma. Apolinar García Silverio.

Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2006/JDC/SDF-JDC-00107-2006.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

— SDF-JDC-133/2006. Actor: Félix Díaz Vásquez. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2006/JDC/SDF-JDC-00133-2006.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

— SDF-JDC-1649/2006. Actora: María Dolores Cruz García y otros. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2011/JDC/SDF-JDC-01649-2011.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

— SDF-JDC-523/2011. Actora: Elvira Ortiz Tarango y otros. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2011/JDC/SDF-JDC-00523-2011.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

— SDF-JDC-47/2012 y acumulados. Actor: Liborio Reyes Puente y otros. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2012/JDC/SDF-JDC-00047-2012.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

— SDF-JDC-237/2012 y SDF-JDC-268/2012 acumulados. Actoras: Maricela Lorenzo Cruz y Leticia López Bautista. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible

en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2012/JDC/SDF-JDC-00237-2012.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

- SDF-JDC-931/2012. Actor: Regina Quiroga Scheffler. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2012/JDC/SDF-JDC-00931-2012.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).
- SDF-IV-JDC-114/2006. Actora: María Guadalupe Zendejas González. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2006/JDC/SDF-JDC-00114-2006.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).
- SG-I-JDC-047/2006. Actor: José Luis Uvalle Cerna. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2006/JDC/SG-JDC-00047-2006.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).
- SX-III-JDC-25/2006. Actor: Enrique Cid de Jesús. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2006/JDC/SX-JDC-00025-2006.htm> (consultada el 18 de abril de 2013).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. Turnos y sentencias: Sistema de consulta. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (consultada el 12 de octubre de 2013).

Anexo 1. Sentencias de la experiencia 2005-2006

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
1	SG-I-JDC-047/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no enviar su solicitud por correo certificado.	Fundado, se revoca la denegación de inscripción al ciudadano, ya que de los expedientes que obraban en autos no se advirtió que en efecto se le hubiera notificado al ciudadano que debía enviar su solicitud por correo certificado y tampoco hubo pruebas de que no lo hizo de esa manera.
2	SX-III-JDC-25/2006	El ciudadano envió fotocopia de una credencial de elector anterior a la última vigente. El IFE le había expedido otra credencial y no fue a recogerla, además de que la solicitud no había sido enviada por correo certificado. Hizo un cambio de domicilio y no fue por ella antes del 30 de septiembre de 2005.	Fundado, se revoca la denegación de inscripción, ya que la autoridad no probó que el ciudadano en efecto hubiera solicitado el trámite y no recogiera después la credencial. Se partió del principio jurídico de quien afirma está obligado a probar.
3	SDF-IV-JDC-105/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la solicitud fue enviada de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
4	SDF-IV-JDC-106/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no enviar la solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
5	SDF-IV-JDC-107/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues no acompañó la solicitud con fotocopia legible del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía con firma o huella de su puño y letra, tal y como aparece en su credencial.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
6	SDF-IV-JDC-108/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no mandó su solicitud por correo certificado y con la fotocopia de elector firmada. Cuando lo hizo, llegó de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
7	SDF-IV-JDC-113/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no enviar su solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
8	SDF-IV-JDC-114/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues se consideró que la ciudadana no presentó una dirección válida en su solicitud de inscripción, sino un apartado postal.	Fundado, se revoca pues se confirmó que la ciudadana sí había puesto una dirección correcta y no sólo el apartado postal.
9	SDF-IV-JDC-115/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues no acompañó la solicitud con fotocopia legible del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía con firma o huella de su puño y letra, tal y como aparece en su credencial.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
10	SDF-IV-JDC-116/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano primero envió su solicitud de inscripción por correo ordinario; la rectificación por correo certificado llegó al IFE después del plazo legal.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
11	SDF-IV-JDC-117/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la solicitud fue enviada de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
12	SDF-IV-JDC-118/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que envió la fotocopia de la credencial de elector firmada de puño y letra de manera extemporánea, después de muchos avisos urgentes.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
13	SDF-IV-JDC-119/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no presentó fotocopia de la última credencial de elector emitida por el IFE a su nombre.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
14	SDF-IV-JDC-120/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que no se presentó copia de la credencial de elector firmada, así como comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
15	SDF-IV-JDC-121/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no presentó un documento idóneo para comprobar su domicilio en el exterior.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
16	SDF-IV-JDC-122/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no había enviado comprobante de domicilio y fotocopia de la credencial de elector por ambos lados; la rectificación llegó de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
17	SDF-IV-JDC-123/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no envió su solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
18	SDF-IV-JDC-124/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el actor en principio no había firmado su solicitud de inscripción y después la envío firmada fuera del plazo legal.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
19	SDF-IV-JDC-125/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que no se presentó documento legalmente idóneo para corroborar un domicilio en el extranjero.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
20	SDF-IV-JDC-126/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana envío solicitud de inscripción a LNERE sin firma.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
21	SDF-IV-JDC-127/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana envío su solicitud un día después del plazo legal.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
22	SDF-IV-JDC-128/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no envío copia de la credencial de elector firmada por ambos lados.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
23	SDF-IV-JDC-129/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues el ciudadano no firmó o puso su huella digital en la copia de la credencial de elector. Aunque sí la mandó en su JDC, no se pudo reparar la primera omisión.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
24	SDF-IV-JDC-130/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana omitió enviar copia de la credencial de elector firmada con puño y letra.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
25	SDF-IV-JDC-131/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no enviar su solicitud por correo certificado y enviarla de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
26	SDF-IV-JDC-132/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no envió su solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
27	SDF-IV-JDC-133/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano fue dado de baja del padrón electoral al tramitar una credencial por cambio de domicilio y no recogerla antes del 15 de septiembre de 2005.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
28	SDF-IV-JDC-134/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no envió fotocopia de la credencial de elector por ambos lados, firmada por puño y letra.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
29	SDF-IV-JDC-135/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana envió su solicitud dos días después del plazo legal.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
30	SDF-IV-JDC-136/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que no envió solicitud de inscripción por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
31	SDF-IV-JDC-137/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que no se presentó una copia de la credencial de elector más reciente emitida por el IFE, además de que había sido dado de baja del padrón electoral al no haber ido a recoger su última credencial.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
32	SDF-IV-JDC-138/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que no fue enviada por correo certificado, y cuando lo hizo llegó de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
33	SDF-IV-JDC-139/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano envío un comprobante de domicilio con una dirección distinta a la que pretendía hacer valer en su solicitud de inscripción. Si bien envió después fotocopia de su pasaporte norteamericano con dirección distinta, esto lo hizo de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
34	SDF-IV-JDC-140/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que en un primer momento el ciudadano no envió por correo certificado su solicitud, y cuando lo hizo del modo correcto, llegó de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
35	SDF-IV-JDC-141/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero pues la documentación llegó después del 15 de enero de 2012.	Se desecha de plano porque la ciudadana envío su demanda fuera del plazo de cuatro días a partir que tuvo conocimiento del acto impugnado.
36	SDF-IV-JDC-148/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero pues el ciudadano no había presentado copia de credencial de elector firmada, y cuando la envió se recibió fuera del plazo legal.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
37	SDF-IV-JDC-150/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no enviarla por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
38	SDF-IV-JDC-152/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues no se acreditó que la ciudadana hubiera enviado la documentación adecuada y antes del 15 de febrero.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
39	SDF-IV-JDC-153/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, pues el ciudadano no envió por correo la solicitud y los documentos para cubrir los requisitos.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
40	SDF-IV-JDC-154/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no envió la fotocopia de la credencial de elector firmada.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
41	SDF-IV-JDC-155/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no envió fotocopia de su última credencial de elector; después la envió de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
42	SDF-IV-JDC-156/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que se dio de baja al ciudadano del padrón electoral al no haber recogido la última credencial de elector que solicitó.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
43	SDF-IV-JDC-157/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano envió fotocopia de la credencial de elector sin fotografía. Cuando envió la más reciente, había vencido el plazo.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
44	SDF-IV-JDC-167/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no enviar fotocopia de la credencial de elector firmada.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
45	SDF-IV-JDC-168/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no envió fotocopia de la credencial de elector firmada ni comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
46	SDF-IV-JDC-192/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no haberse presentado fotocopia de la credencial de elector firmada.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
47	SDF-IV-JDC-194/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que la ciudadana no envió su solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
48	SDF-IV-JDC-195/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, porque la ciudadana no presentó fotocopia de la credencial de elector más reciente.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
49	SDF-IV-JDC-196/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que se envió la solicitud por correo ordinario.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
50	SDF-IV-JDC-197/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que se dio de baja del padrón electoral al ciudadano por no haber recogido la última credencial tramitada.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
51	SDF-IV-JDC-198/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que se dio de baja a la ciudadana por no haber recogido su credencial de elector.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
52	SDF-IV-JDC-219/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no haberse presentado comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
53	SDF-IV-JDC221/2006	Negativa de inscripción a la lista nominal de electores al no existir prueba de que se haya presentado la documentación necesaria para inscribirse.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
54	SDF-IV-JDC-222/2006	Negativa de inscripción a la lista nominal de electores por no haberse presentado comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
55	SDF-IV-JDC-224/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no haberse presentado comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
56	SDF-IV-JDC-225/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que el ciudadano no recogió su última credencial de elector y se le dio de baja del padrón electoral.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
57	SDF-IV-JDC-239/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al enviarse de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
58	SDF-IV-JDC-240/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.	Se desechará de plano por haberse presentado de manera extemporánea la demanda.
59	SDF-IV-JDC-241/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no haberse enviado la solicitud por correo certificado; al corregir el error, llegó de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
60	SDF-IV-JDC-243/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por haberse enviado la solicitud por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
61	SDF-IV-JDC-244/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por no haberse enviado por correo certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
62	SDF-IV-JDC-275/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero ya que el ciudadano no envió su solicitud firmada, fotocopia de la credencial de elector firmada ni comprobante de domicilio.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
63	SDF-IV-JDC-276/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.	Se desechará de plano por enviarse la demanda de manera extemporánea.
64	SDF-IV-JDC-277/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no haberse enviado firmada la fotocopia de la credencial de elector.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
65	SDF-IV-JDC-278/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero al no haberse enviado fotocopia firmada de la credencial de elector.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
66	SDF-IV-JDC-279/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por haberse enviado la solicitud de inscripción en correo ordinario y no certificado.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
67	SDF-IV-JDC-280/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero porque se envió la corrección de la credencial de elector sin firma de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
68	SDF-IV-JDC-282/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por haberse enviado la fotocopia de la credencial de elector sin firma o huella digital.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
69	SDF-IV-JDC-297/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.	Se desecha de plano por haberse presentado la demanda de JDC de manera extemporánea.
70	SDF-IV-JDC-303/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por haberse enviado una fotocopia de la credencial de elector anterior a la última entregada por el IFE y por haber puesto un apartado postal en lugar de una dirección.	Infundado, se confirma el acto impugnado.
71	SDF-IV-JDC-367/2006	Se declaró improcedente la solicitud de rectificación a la lista nominal de electores residentes en el extranjero por haberla presentado de manera extemporánea.	Infundado, se confirma el acto impugnado.

Fuente: TEPJF 2013.

Anexo 2. Sentencias del proceso 2011-2012

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
1	SDF-JDC-523/2011 y acumulados (55 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
2	SDF-JDC-1649/2011 y acumulados (34 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
3	SDF-JDC-1780/2011 y acumulados (14 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
4	SDF-JDC-1781/2011 y acumulados (15 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
5	SDF-JDC-1825/2011 y acumulados (12 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
6	SDF-JDC-1826/2011 y acumulados (9 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
7	SDF-JDC-1849/2011 y acumulados (4 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
8	SDF-JDC-1851/2011 y acumulados (6 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
9	SDF-JDC-10/2012 y sus acumulados (13 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
10	SDF-JDC-11/2012 y acumulados (10 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
11	SDF-JDC-47/2012 y acumulados (20 en total)	Los ciudadanos no contaban con credencial para votar.	Infundado, se consideró que contar con una credencial de elector es un requisito mínimo. Voto particular del magistrado Roberto Martínez Espinoza.
12	SDF-JDC-57/2012 y acumulados (9 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
13	SDF-JDC-62/2012 y acumulados (22 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
14	SDF-JDC-100/2012 y acumulados (8 en total)	Los ciudadanos no recogieron su última credencial de elector y fueron dados de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que los JDC se tomen como solicitudes formales de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
15	SDF-JDC-102/2012 y acumulados (12 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.

Continuación.

Núm.	Expediente	Hecho	Resolución
16	SDF-JDC-237/2012 y SDF-JDC-268/2012 acumulados	Las ciudadanas no contaban con credencial de elector.	Infundado, se consideró que contar con una credencial de elector es un requisito mínimo. Voto particular del exmagistrado Roberto Martínez Espinoza.
17	SDF-JDC-276/2012 y acumulado (2 en total)	Los ciudadanos, de forma errónea, presentaron demanda de JDC cuando su voluntad era la de inscribirse a la LNERE. Se consideró que el error se debió a las instrucciones imprecisas de la página web del VMRE.	Fundado, se ordena inscribir a los ciudadanos en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
18	SDF-JDC-283/2012	La ciudadana no recogió su última credencial de elector y fue dada de baja del padrón electoral.	Fundado, se ordena que el JDC se tome como una solicitud formal de inscripción. Se consideró que el requisito que impone la ley para culminar los trámites del registro federal de electores es de difícil cumplimiento para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.
19	SDF-JDC-438/2012	Su solicitud no tenía firma o huella digital. En lugar de corregir la inconsistencia envió un JDC.	Fundado, se ordena inscribir al ciudadano en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
20	SDF-JDC-706/2012.	Su solicitud no tenía firma o huella digital. En lugar de corregir la inconsistencia envió un JDC.	Fundado, se ordena inscribir al ciudadano en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
21	SDF-JDC-694/2012	Se detectó un duplicado en su registro, por lo que fue dada de baja del padrón electoral. En lugar de subsanar la inconsistencia, envió un JDC.	Fundado, se ordenó inscribir a la ciudadana en la LNERE.
22	SDF-JDC-669/2012	Se recibió solicitud del ciudadano en un formato diverso al aprobado por el IFE y sin firma o huella digital.	Fundado, se ordena inscribir al ciudadano en la LNERE como si el envío del JDC hubiera sido su solicitud formal de inscripción.
23	SDF-JDC-931/2012	Envío extemporáneo de solicitud de inscripción.	Infundado, por enviarse fuera del plazo legal. Voto particular del exmagistrado Roberto Martínez Espinoza.

Fuente: TEPJF 2013.

El sufragio en México. Su obligatoriedad

Compulsory Voting in Mexico

Adrián Joaquín Miranda Camarena (México)*

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 8 de abril de 2014.

RESUMEN

El paralelismo evolutivo que guardan el sistema democrático en el Estado moderno y el concepto de sufragio encuentra justificación en el hecho de que este último es un instrumento necesario y básico para el sostenimiento de aquel, lo que permite que los electores coadyuven en la organización política y jurídica del Estado.

En una democracia, la concepción y existencia del sufragio se convierte en la herramienta indispensable para el logro de la gobernabilidad y la auténtica representatividad política. Muchas han sido las reflexiones y estudios relacionados con el bien jurídico tutelado por la normativa electoral, lo que refleja una realidad: la visualización del sufragio para la ciudadanía ha ido cambiando en cada momento histórico-social vivido en México.

En el planteamiento de la temática que se aborda, se enfatiza que la intención de este trabajo descriptivo es reflexionar acerca de la obligatoriedad del sufragio en México y la necesidad de hacerla valer.

PALABRAS CLAVE: democracia, sufragio dual, voto activo, voto pasivo, obligatoriedad.

* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Presidente de la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco. ajmiranda23@hotmail.com.

ABSTRACT

Evolution of voting rights is an essential part of modern democracies' development. The way voting rights are understood is a foundation for governability and effective representation. Mexico is a clear example of how the conception of suffrage has changed over the years. This paper seeks to analyze compulsory nature of active suffrage in Mexico and suggests it should be enforced.

KEYWORDS: democracy, active vote, passive vote, compulsory voting.

Sufragio. Breve reseña de su evolución en México

Para referirse al sufragio como un derecho político-electoral, pero también como una obligación ciudadana cuyo ejercicio beneficia a la democracia, es necesario adentrarse en su génesis, concepto y múltiples características definitorias, además de describir su regulación constitucional y legal, y tener la posibilidad de estudiar las condiciones actuales del sufragio, respecto a su obligatoriedad en el derecho electoral mexicano y los retos que enfrenta.

Según la Real Academia de la Lengua Española, el término proviene de la voz latina *suffragium*, que significa “ayuda, favor o socorro” (RAE 2001, 2106), y lo define en un sentido restringido como “aquel en que se reserva el derecho de voto para los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones”. En un sentido universal se le define como “aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones”.

En el diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, se define como:

El sufragio es, además, un derecho personal —aunque ejercido corporativamente— de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral (IIDH/CAPEL 2003, 1208).

Mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala que el sufragio “es el derecho político de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, por tanto, de un derecho público subjetivo de naturaleza política” (SCJN 2006, 27).

El vocablo sufragio, aunque comúnmente se utiliza como sinónimo de voto, “sólo se produce cuando materialmente y en forma voluntaria, se

introduce la boleta electoral en la urna respectiva” (Dosamantes 2000, 309). En tal sentido,

la actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto configura un acto de voluntad política que deriva del previo derecho subjetivo de sufragio [...] formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva (IIDH/CAPEL 2003, 1245).

La evolución de los derechos políticos —particularmente el relativo al sufragio— en México se dio de forma paulatina. En una breve reseña se puede mencionar que con la creación de la Constitución de 1824 se obtuvieron considerables avances en los derechos políticos del pueblo; pero fue hasta 1847, cuando se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que se establecieron las garantías individuales para todos los habitantes de la República y se adoptaron elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. La condicionante para votar, entre otras, era saber leer y escribir, aunque luego se derogó como requisito —por considerarlo “contrario a los principios democráticos” (SCJN 2006, 43)— en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma de Benito Juárez.

De hecho, como señala José de Jesús Covarrubias Dueñas, precisamente en la norma rectora de 1857 se incluyeron dos articulados relativos a prerrogativas y a obligaciones ciudadanas:

Como prerrogativas ciudadanas se establecieron:

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.
- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.
- [...]

De igual forma, se dispusieron, como obligaciones de los ciudadanos:

-Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

[...]

-Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.

-Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

[...]

Por último, se señalaba que la ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer rehabilitación (Covarrubias 2004, 172-3).

Posteriormente, en el México posrevolucionario, durante el gobierno de Francisco I. Madero, en 1911 —cuyo régimen se caracterizó por ser democrático-liberal—, hubo necesidad de realizar cambios sustanciales a la legislación electoral, para combinar las exigencias de la democracia representativa y del federalismo, por lo que el 22 de mayo de 1912 se reformó la Ley Electoral. El Constituyente de Querétaro, al promulgar el 5 de febrero de 1917 la nueva Carta Magna —que por su contenido social y democrático conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano—, contempló, entre otras cosas valiosas, que el gobierno siguiera siendo republicano, representativo, democrático y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo; se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección. Para la consecución de lo anterior, se mantuvo el sufragio como un derecho y una obligación del ciudadano mexicano.

Así, actualmente el sufragio encarna tres efectos principales: producir representación, obtener gobierno y ofrecer legitimación, ya que por medio de él los ciudadanos coadyuvan, como miembros de una comunidad, a conformar al Estado y, en consecuencia, a integrar de forma funcional a toda la sociedad política.

En tal sentido, el sufragio debe guardar tres aspectos fundamentales:

- 1) Como derecho, esto es, “para Rousseau de la cualidad de ciudadano no se deduce su derecho de voto, derecho que nada puede quitarle” (Loera 1996, 65).
- 2) Como función, relacionada a la concepción de soberanía nacional, de la que se deriva la separación entre el derecho a ser ciudadano (*ius civitatis*) y a ser elector (*ius sufragii*).
- 3) Como deber, al tratarse de una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado.

Ahora bien, de los tres aspectos, en este trabajo interesa señalar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ha imprimido al sufragio una calidad dual: derecho-obligación, sin que impenren ambas características con el mismo peso, como se verá.

Cualidades del sufragio y su dualidad en la norma constitucional mexicana

Como se sabe, la Carta Magna de México dispone que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; esto implica que los comicios sean procesos ciertos o verdaderos, y no supuestos o ficticios, para así garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por sí mismos o por medio de sus representantes, actuando en concordancia con los principios de igualdad y libertad de expresión en el ámbito político.

La CPEUM en sus artículos 116, base IV, inciso a, y 122, inciso C, base primera, fracción I —que también reitera el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en su artículo 4— dispone que se debe garantizar que las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República, así como las estatales, incluidas las relativas a diputados de la asamblea legislativa, los gobernadores, los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible. Así, la normativa electoral

vigente queda acotada, por lo que el sufragio, como indica Martín Eduardo Pérez Cázares (2006, 121-2), reviste varias características, como son la universalidad, libertad del sufragio, secrecía, emisión del voto directo e intransferible.

Ahora bien, las características del sufragio no encuentran su fundamento únicamente en la norma constitucional y legal mexicana, sino que también se hallan en el sistema interamericano. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 23, estableció que:

23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de 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) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Lo anterior se reafirma con lo regulado por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981), en el que se dispone que todo ciudadano gozará sin distinciones ni restricciones indebidas, o más allá de las legales, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, mediante el voto, universal, igual, libre y secreto.

Por su parte, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) recomienda a los estados miembro que se tomen todo tipo de medidas que contribuyan a mejorar y perfeccionar el sistema democrático en cada país. Para perfeccionar el sistema de gobierno en una democracia se necesita la existencia de un sufragio ejercido con libertad y promovido democráticamente, pero que requiere, a la vez, de un interés, una conciencia y un compromiso del ciudadano para ejercerlo.

En este sentido, resulta interesante citar lo que Humberto Nogueira Alcalá (2003, 35-6) señala acerca de las premisas del “argumento democrático”:

La primera establece que el principio del discurso puede realizarse a través de la institucionalización jurídica de procedimientos democráticos de formación de la opinión y la voluntad, y sólo por dicho medio.

La segunda premisa plantea que una democracia en la que las exigencias de la racionalidad discursiva pueden realizarse aproximadamente, sólo es posible si los derechos políticos fundamentales y los derechos humanos rigen y pueden ejercitarse con suficiente igualdad de oportunidades, presuponen el cumplimiento de algunos derechos fundamentales y derechos humanos no políticos, entre ellos, el derecho a la vida [...]

De esta forma, quien está interesado en corrección y legitimidad, tiene que estar interesado también en la democracia, como asimismo, en los derechos humanos y derechos fundamentales.

El sufragio es un derecho político-electoral que también constituye un derecho humano o fundamental sujeto al control de la convencionalidad, el cual se enfatizó a raíz de la reforma al artículo 1, párrafos segundo y tercero, de la Carta Magna, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. El sentido de la reforma señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de

la materia, así se favorece en todo tiempo a las personas mediante la protección más amplia; asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, la universalidad, se refiere a que todas las personas del mundo poseen derechos humanos, sin distinción de nacionalidad, residencia, sexo, origen étnico, preferencia sexual, situación económica, raza, religión, lengua, o cualquier otra condición. En ese sentido, los estados miembro del sistema universal de protección de los derechos humanos tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con independencia de sus sistemas políticos, económicos y culturales.

La interdependencia implica la existencia de una relación recíproca entre los derechos humanos, de tal forma que un derecho depende de otro para existir o están subordinados entre sí para su realización. Mientras que la indivisibilidad se refiere a que los derechos humanos no deben considerarse de manera aislada, sino más bien como un conjunto. Esto quiere decir que el avance de uno favorece el de los demás, de la misma manera que la privación de un derecho afecta negativamente el goce y ejercicio de los demás derechos.

La progresividad implica que una vez que se ha logrado un avance en el ejercicio y tutela de un derecho fundamental, éste no puede limitarse o restringirse después, sino que se debe seguir avanzando en su cumplimiento y ha de aplicarse “siempre la disposición más favorable a los derechos de las personas [...] lo que lleva a una interpretación *pro-cives* o *favor libertatis*, o sea, a la interpretación que mejor favorezca y garantice los derechos humanos” (Nogueira 2003, 71).

Por supuesto, todas las características del sufragio ya citadas son indispensables para que éste sea respetado y considerado válido. En aras de esa validez, cada una de esas cualidades se encuentra tutelada por el

derecho, por tanto, son defendibles ante las instancias administrativas y jurisdiccionales pertinentes, sean federales o locales, y por las vías o medios de impugnación que dispongan las normas adjetivas electorales en México, para cada caso en concreto.

Dualidad del sufragio

Ahora bien, el sufragio, tal y como lo regulan los artículos 35 y 36 constitucionales, es tanto un derecho como una obligación, pues así lo establece la norma máxima cuando dispone, en lo que ataña, lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- I. *Votar en las elecciones populares;*
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*
- III. a VII [...]
- VIII. *Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: [...]*

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. y II [...]
- III. *Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;*
- IV. *Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y*
- V. *Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.* §

§ Énfasis añadido.

Como puede observarse, votar o sufragar, también llamado “voto activo”, constituye “un derecho subjetivo público por una parte y por la otra una obligación [...] implica la potestad o facultad del ciudadano de participar en la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado” (Huber Olea 2006, 90-1), para el ciudadano mexicano que cumpla con las calidades legales para ejercerlo. Esas cualidades son, en general, la ciudadanía, que se traduce en alcanzar la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir,² así como otros requisitos de carácter formal, como estar inscrito en la lista nominal de electores y contar con la credencial para votar con fotografía.

Asimismo, al derecho consistente en poder ser votado para ocupar cargos de elección popular se le denomina también “voto pasivo”. Su tutela como derecho fundamental implica no sólo que alguien puede ser postulado para cargos de esa naturaleza —siempre y cuando se cumpla con las calidades exigibles por la ley—, sino que tiene dos vertientes más. La primera es el acceso y desempeño del cargo de elección popular; la segunda consiste en el derecho de los ciudadanos (cuerpo electoral) que ejercieron su voto a favor de la persona que triunfó en la elección.

Respecto a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo lo siguiente al emitir el criterio de jurisprudencia 27/2002:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.- Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo

² Respecto al requisito de ciudadanía, y en específico al “modo honesto de vivir” al que se refiere el artículo 34 constitucional, fracción II, debe existir la presunción, salvo prueba en contrario, como ha sostenido la SCJN en la tesis 236336.

para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

Ahora bien, para el ejercicio del sufragio es menester que el ciudadano no tenga suspendidos sus derechos político-electORALES por las causas que regula el artículo 38 de la Carta Magna:

- 1) Incumplimiento injustificado de las obligaciones del ciudadano.
- 2) Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, contando desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión.
- 3) Durante la extinción de una pena corporal.
- 4) Vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos de ley.
- 5) Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- 6) Sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión de esos derechos.

De los casos citados de suspensión de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, resulta interesante destacar que el Pleno de la SCJN (Tesis P.J. 33/2011) ha sostenido, acerca de la restricción al voto debido a la segunda causa, que una interpretación armónica de dicha restricción y del principio de presunción de inocencia permiten concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso sólo cuando al procesado se le haya privado efectivamente de su libertad. Este supuesto implica la imposibilidad física para ejercer el voto. Esto no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para ejercer el derecho al sufragio activo.

El artículo 38, fracción II, de la CPEUM establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otras razones, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. De hecho, la Sala Superior del TEPJF también ha sostenido un criterio acorde a lo anterior en la tesis XV/2007, de rubro SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROcede CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD, en el sentido de considerar que mientras al ciudadano no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma de su derecho político-electoral de votar.

En cuanto a la restitución del derecho ciudadano del voto activo y pasivo, la Sala Superior ha pronunciado un criterio jurisprudencial que se puede dar, precisamente, cuando la persona obtenga la libertad tras haber cumplido la sentencia que motivó la suspensión del derecho o cuando se sustituya esta pena por otra que no límite la libertad personal, como

puede ser una multa, trabajo comunitario, tratamiento en libertad o prelibertad, entre otras.

La naturaleza jurídica dual del sufragio es indisociable del proceso democrático y se traduce, como se ha visto, en que además de sufragar o votar hay un derecho y una obligación, pues la emisión del voto es un derecho per se y una obligación, en tanto que no supone el deseo de realizarlo. El derecho al sufragio también se manifiesta, por un lado, en poder elegir a representantes (voto activo) y, por el otro, en ser votado para cargos de elección popular (voto pasivo) cuando se cumplan las calidades que exige la legislación.

A lo largo de la evolución normativa del sufragio en el país ha prevalecido, de facto, la postura de considerarlo más como un derecho o prerrogativa que como un deber u obligación del ciudadano que fortalece la democracia mexicana; esto, a pesar de que desde de la norma constitucional de 1857 se reguló el sufragio como prerrogativa y obligación al mismo tiempo.

Respecto a lo anterior, habrá que distinguir entre un derecho y una obligación dentro del ámbito público, pues el sufragio es un bien jurídico inmerso en lo público. Así, para Diego Valadés (1998, 35):

[...] en tanto que derecho es necesario determinar ante quien se reclama, y en cuanto obligación, ante quien se cumple. En este punto es inevitable tener como punto de referencia al estado del que se forma parte. Solo dentro de un estado de derecho es posible el ejercicio de las funciones que corresponden al sufragio ciudadano. Así, es el estado quien garantiza al ciudadano ejercer el derecho al sufragio. Cualquier acto u omisión del estado que traiga consigo la limitación del derecho del ciudadano a votar es contrario al orden constitucional y da lugar a las responsabilidades que la ley prevé.

En cuanto a la obligatoriedad del sufragio el problema es de otra naturaleza. En este caso puede tratarse de una simple declaración

constitucional que se traduce en un deber moral, en cuyo caso no estamos en rigor ante un precepto normativo, pues la falta de cumplimiento de la obligación no da lugar a sanción alguna, o bien podemos estar ante una auténtica norma que prevea consecuencias específicas para el caso de inobservancia de la obligación. La obligación, en ambos casos, corresponde a la relación existente entre el individuo y el conjunto del que forma parte. Desde la perspectiva contractualista, única que, incluso con variantes, es capaz de fundamentar la vida democrática de una sociedad, hay una pregunta clave formulada por Rousseau: ¿Cómo puede un hombre, al mismo tiempo, ser libre y estar obligado a someterse a una voluntad que no es la suya? La única respuesta posible es que el hombre será libre en tanto participe de la integración de la voluntad general a la que, por otra parte, queda sometido.

En el tenor de lo aducido por el autor, puede reflexionarse si en México se estaría en el supuesto de que la obligación ciudadana de votar en las elecciones constitucionales se traduce en un simple “deber moral”, declarado en la norma constitucional y cuya falta de cumplimiento —en la praxis— no da lugar a ninguna sanción; o bien, se está ante una auténtica norma que prevee consecuencias específicas en caso de inobservancia de esa obligación.

Es cierto que la dualidad del sufragio ha llevado a preguntarse si el sufragio o voto al ser un derecho, pero también una obligación, tiene alguna medida cohercitriva eficaz en caso de que el ciudadano no cumpla en ejercerlo. El caso es que concretamente en la fracción I del artículo 38 de la Carta Magna, como se ha visto, se establece que los derechos o prerrogativas (entre otras, el voto) se suspenden por falta de realización sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, entre otras, votar.

Entonces, cabe inferir que ante el incumplimiento del deber de votar en las elecciones, la sanción supone la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas relacionadas con votar y ser votados para cargos de elección popular, así como en las consultas populares.

Pero quedan diversas dudas por resolver en este tema. La primera es si resulta provechoso para la democracia mexicana fortalecer la figura del voto obligatorio. ¿Hay conciencia del problema que provoca el abstencionismo, el incumplimiento de la obligación ciudadana de votar? Otra es, ¿cuáles sanciones y procedimientos resultaría idóneo aplicar en el caso del incumplimiento injustificado del voto obligatorio?

Respecto a las primeras cuestiones, existen trabajos de estudiosos en la materia del derecho electoral que plantean la posibilidad, y hasta la necesidad, de enfatizar el voto obligatorio. Según refiere Bruna Cavalcanti (2013, 182) —quien en fechas recientes publicó su estudio—, en la actualidad hay 28 países que cuentan con el sistema de voto obligatorio: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Congo, Costa Rica, Chipre, Ecuador, Egipto, Fiyi, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Líbano, Luxemburgo, México, Nauru, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía y Uruguay.

En el caso de México, a pesar de estar regulado constitucionalmente el voto obligatorio, hace falta establecer un mecanismo legal o procedimiento para aplicar sanciones en el sistema jurídico-electoral mexicano cuando se incumpla esa obligación, como una medida para combatir el abstencionismo electoral —que tarde o temprano repercute en la legitimación de quienes ocuparán los cargos de elección popular—. Se trata de un problema real y tangible que se presenta en los procesos electorales para renovar los poderes tanto en el ámbito federal como en el local en las entidades federativas del país. Por ejemplo, cabe decir que no es lo mismo la legitimidad de un candidato que resultó triunfador en una elección en la que votó 60% de los ciudadanos de la lista nominal de electores, que otra en la que ganó con 35% de votación de los inscritos.

Para una idea más clara de este fenómeno preocupante del abstencionismo en México, hay que citar el estudio de Jacobo Domínguez Gudini (2012) referente a las elecciones federales. El autor menciona que la participación de la ciudadanía es pendular. En 1988 se observó una votación de 18,054,648 ciudadanos, lo que representaba 49.22% del total de la lista nominal. Para la jornada de 1994 se incrementó en 27.94% la participación de los electores, lo que reflejó una votación total emitida de 77.16%, equivalente a 35,285,291 sufragios. En la contienda de 1997 hay una reducción en el índice de participación de 19.47%, en comparación con los comicios federales anteriores; en otras palabras, sólo 57.69% de los ciudadanos registrados en el padrón (30,120,221) decidieron ejercer su derecho.

Ahora bien, en las elecciones del 2000, cuando se presentó la “alternancia” o cambio de partido en el poder, se manifestó otro ligero incremento. Es así que participaron 37,601,618 ciudadanos, un poco más de la mitad de los mexicanos registrados ese 2 de julio. Desafortunadamente, el índice en la jornada de 2006 decreció casi 6%. Los resultados oficiales arrojaron que 58% de los electores empadronados (71,374,373) concurrió a las urnas, es decir, 41,791,322 ciudadanos.

Durante las elecciones celebradas el pasado 1 de julio de 2012 se observó que del listado nominal (79,454,802) votaron 41,791,322 ciudadanos, lo que representa 63.33%, es decir, hubo un aumento de 5.33% en relación con la elección celebrada en 2006, lo que reflejó un mayor interés de la ciudadanía. Sin embargo, comparado con el año 2000, considerado por algunos como el inicio de la alternancia, la participación proporcional decreció 0.64%.

La ciudadanía debería ser consciente de que el voto ejerce una función social, y en la medida que participe con su voto para elegir a sus representantes, en esa misma medida podrá tener peso su poder decisivo, su presencia en las determinaciones de gobierno. De ahí que las instituciones electorales y los partidos políticos deben promover en los ciudadanos esa conciencia y reconocimiento de la importancia del

sufragio, y tomar las providencias necesarias para intentar si no erradicar, sí disminuir el abstencionismo. (Existen otras formas de abstención, como la falta de interés de los ciudadanos para participar como observadores electorales.)

Respecto a cuáles sanciones y procedimientos resultarían idóneos para aplicarse cuando se incumpla sin justificación el voto obligatorio en los procesos electorales en México, antes que nada se puede afirmar que no se trata únicamente de enfatizar la coercitividad de una norma, sin tomar en cuenta la libertad que en sí mismo implica sufragar, sino, más bien, estar conscientes de una deficiencia cultural en materia cívico-electoral presente en muchos de los mexicanos, que amerita buscar, como una de las medidas para fortalecer el sufragio, incentivos para la participación política de los ciudadanos en los procesos electorales. Esto conllevaría la verdadera legitimación de los triunfadores en las contiendas, quienes, finalmente, habrán de hacerse cargo de la representación política en aras de la democracia. A final de cuentas, si el ciudadano no ejerce su voto de forma consciente, responsable, comprometida, avalará, a corto o mediano plazo, decisiones que habrán de impactar su entorno social y se enfrentará a representantes con los que quizá no coincida en su ejercicio. Eso debe cambiar para hablar de una verdadera legitimidad y democracia nacional.

Si esa panorámica de la realidad implica fortalecer al voto obligatorio, bien puede optarse por la aplicación efectiva de sanciones administrativas al incumplimiento, sin menoscabo o perjuicio de los derechos humanos y fundamentales de naturaleza político-electorales.

Entre las reformas que se podrían efectuar para sancionar el incumplimiento del voto obligatorio se considera —no son limitativas, pero por razones de espacio son las que se mencionan— reformar el artículo 38, fracción I, de la CPEUM, en el sentido de que cuando se falte sin causa justificada a cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 de la máxima norma, se suspenderán por dos años los derechos o prerrogativas de los ciudadanos. De igual modo, se puede establecer en las normas

electorales secundarias qué autoridad hará esa declaratoria, mediante qué mecanismos aplicará la sanción y cuáles recursos se tendría para recurrirla.

Asimismo, pueden aplicarse sanciones pecuniarias, consistentes en multas administrativas, que vayan en proporción a los parámetros de solvencia económica de los sancionados cuando se reincida en la omisión de emitir el voto obligatorio en las elecciones constitucionales. Dicha sanción pudiera conmutarse por trabajos comunitarios en caso de insolvencia. Por supuesto, que en todos los escenarios en que se reformara la legislación actual para implementar sanciones en el tema, también tendrían que regularse los procedimientos atinentes a cada caso.

En todo lo anterior, no debe perderse de vista que no se trata de sancionar a capricho o sin justificación, sino, más bien, de motivar o incentivar el ejercicio del sufragio ciudadano en las elecciones federales y locales, y con ello, como ya se mencionó, legitimar a los representantes políticos y fortalecer a la democracia mediante la activa participación de los ciudadanos.

Reflexión final

A manera de conclusión, hay que señalar que es deber de las instituciones gubernamentales y electorales mexicanas —autoridades administrativas y jurisdiccionales— en los ámbitos federal y local, así como de los partidos políticos con registro en México, difundir, promover, concientizar y educar en materia cívica a la población, respecto de los beneficios de ejercer el derecho del voto activo y pasivo, pero también de las ventajas de cumplir con su obligación de sufragar en las elecciones para renovar a los poderes Ejecutivo, Legislativo y a los ayuntamientos, así como en los mecanismos de participación ciudadana directa, como las consultas populares de plebiscito y referéndum. Lo anterior imprime legitimidad a quienes ocupan los cargos de elección popular y, por lo tanto, a los órganos de gobierno que integran. Del mismo modo, una participación real en la toma de decisiones gubernamentales impacta en el entorno social y en el ciudadano directamente.

En lo que corresponde al cuerpo Legislativo en México, también tiene como labor pendiente en su agenda analizar a profundidad las ventajas y la posibilidad jurídica de implementar reformas a las normas constitucionales y legales, o promulgar una legislación secundaria que regule procedimientos o mecanismos para aplicar sanciones por incumplimiento del ejercicio del voto, a partir de lo regulado por el artículo 38, fracción I, de la CPEUM. Asimismo, debe estudiar cualquier otra acción u opción para combatir el problema de la incultura político-electoral y del abstencionismo en todos los procesos comiciales en la nación.

Fuentes consultadas

- Cavalcanti, Bruna. 2013. ¿Deber o derecho? El voto obligatorio y la participación electoral en Brasil y México. En *Democracia y elecciones*, coords. Sara Eugenia Fajuri Váldez, Gabriel Alejandro Martínez Hernández y Alfonso Myers Gallardo, 181-94. Salamanca: Ratio Legis.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2004. *Los derechos fundamentales a través de nuestras normas rectoras. Mexihcco-Xalisco, siglos XIX-XXI.* Tesis de maestría, Instituto Prisciliano Sánchez.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Disponible en <http://www.triejal.gob.mx/juridico/CONSTITUCION-MEXICO.pdf> (consultada el 8 de julio de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 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. 10 de junio.
- Domínguez Gudini, Jacobo Alejandro. 2012. *Votos y construcción democrática: el dilema del espejo de Blancanieves.* Disponible en http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/21.pdf (consultada el 2 de julio de 2013).

- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. 2000. *Diccionario de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Fernández Segado, Francisco. s. f. *Voto*. Disponible en <http://mercaba.org/FICHAS/Capel/voto.htm> (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2006. *El proceso electoral (Derecho del proceso electoral)*. México: Porrúa.
- IIDH/CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 2003. *Diccionario electoral*. 3^a ed. Tomo II. México: IIJ-UNAM/TEPJF/IFE.
- Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELELOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 6 (octubre): 26-7.
- Loera Ochoa, Alejandra. 1996. *Ciudadanos*. Material de capacitación en línea. México: TEPJF. Disponible en <http://rimel.te.gob.mx:89/repo/Archivo Documento/15338.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2013).
- Nogueira Alcalá, Humberto. 2003. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: IIJ-UNAM.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf> (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Pérez Cázares, Martín Eduardo. 2006. *El derecho electoral y la ciencia política*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. 22^a ed. Tomo II. Madrid: Espasa Calpe.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. *La violación del voto público*. México: SCJN.
- Tesis 236336. CONDENA CONDICIONAL, BUENA CONDUCTA Y MODO HONESTO DE VIVIR, PARA LA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=236336&Clase=Detalle TesisBL> (consultada el 6 de agosto de 2013).

- P.J. 33/2011. 9^a Época. DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c78800000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derecho%20al%20voto&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=161099&Hit=1&IDs=161099 (consultada el 6 de agosto de 2013).
 - XV/2007. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1* (año 1): 96-7.
- Valadés. Diego. 1998. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: IIJ-UNAM.

Nuevo mapa de la justicia electoral federal. Prospectivas

Perspective on a New Design of the Mexican Electoral Court

Enrique Figueroa Ávila (Méjico)*

Fecha de recepción: 19 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 8 de abril de 2014.

RESUMEN

La reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de noviembre de 2007 determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) funcione en forma permanente con una Sala Superior en su vértice y cinco Salas Regionales, cuyas respectivas competencias, inicialmente, fueron delineadas mediante las reformas legales publicadas en el Diario Oficial del 1 de julio de 2008. Su trabajo intenso y cotidiano ha generado que, por la vía jurisprudencial, se “sumen” a la propia Sala Superior y a las Salas Regionales, otras competencias igualmente trascendentales para la Justicia Electoral Federal. Por tanto, los objetivos centrales de este artículo consisten en, por un lado, describir el mapa competencial vigente de las Salas del TEPJF y, por otro, explorar algunas potenciales y futuras rutas de producción de criterios judiciales así como de reformas constitucionales y legales en la materia.

PALABRAS CLAVE: competencia, Constitución, jurisprudencia, justicia electoral, ley.

* 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 Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). enrique.figueroa@te.gob.mx.

ABSTRACT

The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary works through one Upper Chamber and five Regional Chambers. Over the time, and through the jurisprudence, the Upper Chamber has modified the scope of lower chambers' powers. This paper seeks to describe the new allocation of power within the Electoral Court and explores possible future modifications.

KEYWORDS: Constitution, case law, electoral justice, power allocation.

Introducción

De 1987 a 2013, la impartición de la justicia electoral federal o el modelo contencioso electoral federal de carácter jurisdiccional se puede dividir, cuando menos, en tres etapas identificables, según la naturaleza de su órgano jurisdiccional depositario. La primera, de 1987 a 1990, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), entre cuyas características sobresalen, para efectos de este trabajo, que se definió como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, uniestancial y subordinado al modelo político de calificación de las elecciones. La segunda, de 1990-1996, es reconocida como la etapa del Tribunal Federal Electoral (Trife), en la que destaca-damente se observa la construcción de su autonomía respecto al Poder Ejecutivo Federal; la transición del modelo contencioso político al contencioso jurisdiccional de calificación de las elecciones; y el inicio en la constucción de la biinstancialidad. La tercera, de 1996 a 2013, que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se caracteriza por la adopción del modelo judicial de calificación de las eleccio-nes federales y locales, y la consolidación de la biinstancialidad.

Respecto a esta última etapa es importante destacar que, en atención a los factores antes precisados, es posible dividirla a su vez en dos sub-etapas: la primera, que se identificará como del régimen de funcionamien-to diferenciado de las Salas del TEPJF (1996-2008). Mediante las reformas constitucionales y legales de 1996,¹ México optó por un modelo de im-

¹ Véase el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 22 de agosto de 1996, mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); de la Ley Reglamen-taria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fueno Común y para toda la República en Materia del Fueno Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

participación de justicia electoral federal depositado enteramente, como se adelantó, en un tribunal perteneciente al Poder Judicial de la Federación, conformado por órganos jurisdiccionales especializados en la materia, específicamente, por una Sala Superior y Salas Regionales.

Entre otras particularidades de las bases constitucional y legal del año 1996 que da lugar a esta subetapa, sobresale la relativa a que las Salas del TEPJF funcionarían de conformidad con un régimen diferenciado, ya que mientras la Sala Superior lo haría de manera permanente, por su parte, las Salas Regionales actuarían en forma transitoria, específicamente para la atención de algunos de los medios de impugnación vinculados con los procesos electorales federales, a semejanza del modelo heredado de la etapa correspondiente al Trife, que operó ese régimen diferenciado por casi 12 años.

La segunda puede ser designada como del régimen de funcionamiento permanente de las Salas del TEPJF (2008-2013).² Este modelo es resultado de las reformas en materia electoral federal constitucional de 2007 (DOF 2007, 2-10) y legal del año 2008 (DOF 2008, 2-20). En éstas se determinó que para el ejercicio de sus atribuciones el TEPJF funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales.

Como es de suponerse, la suma de ambas reformas construyó el basamento competencial, tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales.

Muy pronto, el inicio de las actividades del nuevo aparato judicial electoral federal evidenció que la distribución de competencias realizada por el Constituyente permanente y el legislador federal, apenas estableció sus bases esenciales pero en modo alguno concluyó la tarea de su distribución.

Ha correspondido a la Sala Superior establecer por la vía jurisprudencial, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional del TEPJF, un importante número de criterios de carácter competencial, a efecto de determinar

² Esto se puede sostener al 19 de noviembre de 2013 en que esto se revisa.

a qué Sala, Superior o Regional, según el ámbito de competencia territorial de estas últimas, le corresponde conocer y resolver las controversias que no fueron expresamente asignadas por el legislador a alguno de esos órganos jurisdiccionales.

Como resultado es posible deducir que, un lustro después, el número de criterios que en esa materia se han acumulado requiere no sólo de la compilación respectiva, sino de su estudio a partir de una metodología que permita relacionarlos con el anclaje legal existente; identificar sus causas, así como explorar algunas de las posibles rutas de evolución que esa distribución de competencias podría adoptar, con la finalidad de someter a la consideración de los estudiosos de la materia, el mapa con el cual actualmente se puede ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva federal en esta materia, porque todo mapa, debe recordarse, permite conocer la ubicación así como determinar, previo diagnóstico, las mejores rutas para alcanzar un objetivo previamente determinado.

En consecuencia, la suma de dicha información también podrá sostener como hipótesis de este trabajo, el alto grado de integración que en materia de distribución de competencias entre las Salas del TEPJF, denota su proceso expansivo de fuente jurisprudencial, a partir de los contornos inicialmente trazados por las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008, de modo que, mientras las reconocidas por esa vía a las Salas Regionales son reflejo de las inicialmente asignadas por el legislador federal, por su parte las atribuidas a la propia Sala Superior responden a un criterio esencialmente garantista de competencia originaria.

Para llegar al punto central que interesa, conviene en forma previa realizar el recuento histórico de los órganos jurisdiccionales que han conformado a los distintos tribunales electorales de carácter federal, toda vez que en esos diferentes diseños, como se verá, existen los primeros ejercicios de distribución de competencias entre sus diversos órganos jurisdiccionales y que constituyen, por ende, antecedentes relevantes de los modelos de funcionamiento actual y futuro de la justicia electoral federal en México.

Etapa del Tribunal de lo Contencioso Electoral

Durante el periodo que funcionó el Tricoel, en términos del Código Federal Electoral (CFE) (DOF 1987, 25-73), no se previó la existencia de distintas Salas. Dicho Órgano Jurisdiccional se integró con siete magistrados numerosarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos. La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados, se aclaró que durante los recesos del Congreso, correspondía a la Comisión Permanente hacer los nombramientos pertinentes (CFE, artículo 353, 1987). Resulta importante destacar que el Tricoel resolvía los asuntos de su competencia en Pleno, que se integraba con un mínimo de seis magistrados, entre los cuales debería estar su presidente. Sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos de los presentes, y, en caso de empate, el presidente tenía voto de calidad (CFE, artículo 361, 1987).

Etapa del Tribunal Federal Electoral y la creación de las Salas Regionales

Ahora bien, los primeros ejercicios de distribución de competencias en la materia jurisdiccional electoral federal se localizan en la época del Trife. Ésta puede dividirse en los dos períodos siguientes:

Primer periodo (1990-1993)

Con motivo de la expedición en el año de 1990 del primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF 1990, 3-87), se establecieron en los artículos 264 a 285, las plataformas para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral que sustituyó al Tricoel.

Para acercar geográficamente a los justiciables la administración de justicia electoral federal,—especialmente durante los procesos comiciales federales—, así como para desahogar las cargas de trabajo cuyo incremento era notorio, el Trife se conformó de una Sala Central permanente, compuesta de cinco magistrados propietarios, que tendría a su cargo las funciones

de Pleno y que durante los procesos electorales federales se desempeñaría como Sala Regional, con sede en el Distrito Federal, junto con otras cuatro Salas Regionales más que funcionarían exclusivamente durante los meses de enero a noviembre del año de la elección federal, integrada cada una por tres magistrados propietarios y cuyas sedes se ubicarían en las cabeceras de las otras cuatro circunscripciones plurinominales.³

Vale la pena recordar las condiciones en que se reguló la primera distribución legal de competencias, que se realizó entre esos órganos jurisdiccionales. Respecto a la Sala Central, el artículo 266 (DOF 1990) estableció que tenía competencia para:

- a) Resolver los recursos de apelación y de inconformidad que se interpongan en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondan a la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el Distrito Federal;
- b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto;
- c) Resolver los recursos de apelación e inconformidad que se interpongan en los procesos de elecciones extraordinarias;
- d) Designar de entre los magistrados de cada Sala Regional al que fungirá como Presidente para cada proceso electoral;
- e) Nombrar, a propuesta del Presidente del Tribunal, los jueces instructores de la Sala y el Secretario General;
- f) Elaborar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral;
- g) Definir los criterios de interpretación normativa que deben sostener las Salas del Tribunal, conforme al procedimiento establecido en los artículos 3° y 337 de este Código; y,

³ Las cabeceras de la Circunscripción Plurinominal se establecieron en las capitales de los estados de Durango, Veracruz, Jalisco y Estado de México.

- h) Determinar y, en su caso aplicar, las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo de este Código.

Por su parte, el artículo 267 (DOF 1990) indicó que las Salas Regionales tendrían competencia para:

- a) Resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad que se presenten en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos del Instituto que queden comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede; y
- b) Designar a propuesta de su Presidente a los jueces instructores de la Sala.

Como se puede observar, legalmente no existió entre las Salas Central y Regionales subordinación jurisdiccional de ningún tipo con motivo de alguna posible cadena impugnativa. Cabe hacer notar que a estas últimas les resultaban obligatorios los criterios de interpretación que se adoptaran por la Sala Central, en términos del artículo 337 del ordenamiento jurídico en comento.

Segundo periodo (1993-1996)

Para efectos de este trabajo, resulta importante destacar que la reforma legal del año 1993 al Cofipe (DOF 1993, 3-48) es de particular importancia porque rediseñó completamente la estructura interna del Trife al determinar que éste funcionaría en Pleno o Salas (Central, Regionales y de Segunda Instancia), las cuales al resolver los asuntos de su competencia, garantizarían el principio de legalidad.

Como marco general de ese Tribunal regenerado, el artículo 264 (DOF 1993) señaló que dicho órgano sería autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal y que tendría a su cargo:

- a) Sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo que señala el Libro Séptimo de este ordenamiento:
 - I. Los recursos que se presenten durante el proceso electoral en la etapa de preparación de la elección, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales;
 - II. Los recursos que se presenten de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la Constitución;
 - III. Los recursos que se presenten en procesos electorales federales extraordinarios;
 - IV. Los recursos que se interpongan durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios por actos o resoluciones de los órganos electorales;
 - V. Las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; y
 - VI. Las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el propio Tribunal y sus servidores;
- b) Expedir su Reglamento Interior;
- c) Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral;
- d) Celebrar convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades para su mejor desempeño; y
- e) Las demás que sean necesarias para su correcto funcionamiento.

Ahora bien, con relación al Pleno, el artículo 265 (DOF 1993) señaló que se integraría por todos los magistrados propietarios de las Salas Central y Regionales. Para sesionar válidamente requeriría de la presencia de un quórum de las dos terceras partes de sus integrantes, sus atribuciones serían las siguientes:

- a) Elegir, de entre los magistrados de la Sala Central, a más tardar en el mes de agosto del año anterior al de la elección, al Presidente del Tribunal, quien una vez electo presidirá al Pleno;

- b) Designar o remover, a propuesta del Presidente del Tribunal, al Secretario General;
- c) Resolver, en los términos del Libro Séptimo de este Código y del Reglamento Interior del Tribunal, las diferencias o conflictos con sus servidores cuando hayan sido suspendidos, removidos o cesados en sus funciones; y
- d) Aprobar y, en su caso, modificar el Reglamento Interior del Tribunal con base en el proyecto que le presente una Comisión de siete magistrados que a ese efecto se integre, a propuesta del Presidente del Pleno.

Por su parte, en términos del artículo 266 (DOF 1993), la Sala Central sería permanente; se integraría con cinco magistrados; tendría su sede en el Distrito Federal; y con competencia para:

- a) Resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpongan en la circunscripción de su sede, así como los que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos del Libro Séptimo del presente Código;
- b) Resolver los recursos de apelación que se interpongan, en los términos del Libro Séptimo de este Código, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios;
- c) Resolver los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan, en los términos del Libro Séptimo de este Código, en los procesos de elecciones extraordinarias;
- d) Resolver las diferencias o conflictos a que se refiere la fracción V del inciso a) del artículo 264 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 337-A de este Código;

- e) Desechar, sobreseer, tener por no interpuestos, o por no presentados, cuando proceda, los recursos, los escritos de terceros interesados o de coadyuvantes;
- f) Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados;
- g) Encomendar a los jueces instructores, secretarios y actuarios de la Sala Central, la realización de diligencias que deban practicarse fuera del Tribunal;
- h) Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas;
- i) Elegir de entre los magistrados de cada Sala Regional, a propuesta del Presidente del Tribunal, al que fungirá como su Presidente para cada proceso electoral;
- j) Nombrar, a propuesta del Presidente de la Sala, a los jueces instructores y al secretario general de acuerdos;
- k) Solicitar al Presidente del Tribunal, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese del secretario general de acuerdos y de los jueces instructores de la Sala;
- l) Definir los criterios de jurisprudencia conforme a lo establecido en los artículos 3 y 337 de este Código; y
- m) Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo de este Código.

En relación con las Salas Regionales, el numeral 267 (DOF 1993) señaló que éstas deberían quedar instaladas a más tardar en la semana que iniciara el proceso electoral ordinario y entrarián en receso en el mes de septiembre del año en que concluya; se integrarían con tres magistrados cada una; tendrían su sede en las cuatro ciudades cabecera de circunscripción distintas al Distrito Federal, y serían competentes para:

- a) Sustanciar y resolver durante los procesos electorales los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpongan en la circunscripción plurinominal de su sede, en los términos del Libro Séptimo de este Código;

- b) Desechar, sobreseer, tener por no interpuestos, o por no presentados, cuando proceda, los recursos, escritos de terceros interesados o de coadyuvantes;
- c) Designar, a propuesta del Presidente de la Sala, al secretario general de acuerdos y a los jueces instructores;
- d) Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal;
- e) Solicitar al Presidente del Tribunal, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese del secretario general de acuerdos y de los jueces instructores de la Sala;
- f) Encomendar a los jueces instructores, secretarios y actuarios de la Sala, la realización de diligencias que deban practicarse fuera del Tribunal; y
- g) Determinar la fecha y hora de las sesiones públicas.

Respecto a la Sala de Segunda Instancia, el artículo 268 (DOF 1993) la definió como un Órgano Jurisdiccional de carácter temporal; con sede también en el Distrito Federal; competente exclusivamente para conocer y resolver los recursos de reconsideración (REC) que se interpusieran, de acuerdo con las disposiciones aplicables del propio Código.⁴

De conformidad con ese panorama, es posible arribar en lo que al tema interesa, al menos, a las conclusiones siguientes:

- 1) El Trife funcionó exclusivamente para la atención de la materia contenida electoral federal.

⁴ El artículo 295, párrafo 1, inciso d, del Cofipe estableció que el recurso de reconsideración procedía para impugnar: I. Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y, II. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto (DOF 1993).

- 2) Sus Salas operarían diferenciadamente, según tuviera o no lugar un proceso comicial federal.
- 3) Se estableció una biinstancialidad acotada a las impugnaciones vinculadas con la etapa de cómputos, resultados, declaraciones de validez y entrega de constancias, en condiciones de procedibilidad muy específicas, cuyo análisis resulta innecesario al no ser la materia del presente trabajo.

Conviene precisar que este modelo de Trife funcionó sin mayores modificaciones orgánicas en el periodo 1993-1996.

Etapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la consolidación de las Salas Regionales

Construido conforme a las reformas constitucional y legal en materia electoral del año 1996, a las cuales ya se hizo referencia con anterioridad,⁵ no se puede dudar que dicha institución es resultado de la suma de componentes novedosos y otros conocidos.

Junto con novedades tales como la incorporación del TEPJF y su calidad de garante en la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad tanto de las elecciones federales como locales, también fueron transportadas del Trife y recuperadas en el nuevo TEPJF particularidades ya conocidas, como que su operación dependería de distintas Salas que funcionarían a partir, una vez más, de un régimen mixto que, como se verá, a la poste desapareció.

Producto de las reformas constitucionales en materia electoral de los años 1996 y 2007, es posible diferenciar, en lo que al tema de estudio corresponde, dos etapas:

⁵ Véase nota al pie 1.

Primera etapa (1996-2008)

La justicia electoral federal que comprende de 1996 a 2008 fue depositada en un TEPJF que operaría con Salas, de la manera siguiente: la Superior funcionaría en forma permanente, en tanto que las Regionales se instalarían a más tardar en la semana que iniciara el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo.

En ese contexto, a la Sala Superior se le reconoció el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia,⁶ lo cual significó que en ejercicio de sus atribuciones, pronunciaría la última palabra en todos los casos que se sometieran a su decisión, fueran de carácter federal o de la esfera local.⁷

⁶ Desde la reforma constitucional de 1996 se le reconoce ese carácter, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, que se refiere a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer acerca de las acciones de constitucionalidad que se planteen en contra de leyes en materia electoral.

⁷ El artículo 189 de la LOPJF (2006) en lo que al caso interesa, indicaba: “La Sala Superior tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes; b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores; c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables; d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia; e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los

Por su parte, a las Salas Regionales se les asignaron principalmente las competencias para resolver las controversias derivadas de los comicios de diputados federales y senadores, así como las relacionadas con el derecho a votar de los ciudadanos en las mencionadas elecciones.⁸ Atribuciones que, como es de suponerse, obedecieron a la lógica de su propia temporalidad.

Segunda etapa (2008-2013)

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 (DOF 2007, 2-10) generó en el ámbito de la justicia electoral federal, al menos, dos impactos

titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello 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; f) Los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio; g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y; h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia; [...].

⁸ El artículo 195 de la LOPJF (2006) señalaba en lo que al caso interesa que: "Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para: I. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia; II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia; III. Conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios [...]".

fundamentales: el primero estribó en la determinación de que el TEPJF se compondría de las Salas Superior y Regionales que funcionarían en forma permanente, y, la segunda consistió en que se reconoció a todas las Salas la facultad de inaplicar en los casos concretos sometidos a su jurisdicción, las leyes electorales que se tildasen como contrarias a la Constitución General de la República.

Cabe destacar que la reforma constitucional apuntada no realizó distribución alguna de competencias entre las Salas de dicho Órgano Jurisdiccional.

De lo anterior, se puede deducir entonces la necesidad que imperó en el sentido de que el legislador realizará, entre otras adecuaciones al marco jurídico, la indispensable para una nueva distribución de competencias entre sus diferentes órganos jurisdiccionales.⁹

En la reforma legal de 2008 (DOF 2008, 2-20) se realizaron las adecuaciones mínimas necesarias tanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) así como a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) para darle operatividad al funcionamiento permanente de todas las Salas del TEPJF.

Tales adecuaciones entraron en vigor el 1 de agosto de ese año, fecha en la cual, por mandato del legislador, comenzaron a funcionar también en forma permanente las Salas Regionales del TEPJF.¹⁰

En ese orden de ideas no debe pasar inadvertido que, mientras entraban en funcionamiento las Salas Regionales, sus facultades y atribuciones fueron ejercidas por la Sala Superior, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 transitorio del decreto legal en estudio.

⁹ Incluso el artículo 3 transitorio del decreto en comento dispuso que: “El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto” (CPEUM, artículo 3 transitorio, 2008).

¹⁰ Cabe recordar que el artículo 3 transitorio del decreto referido señaló: “En todo caso, las Salas Regionales iniciarán el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales y legales a más tardar en 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto” (CPEUM, artículo 3 transitorio, 2008).

*Distribución de competencias entre las Salas
del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación en términos de la reforma legal de 2008*

De manera previa a la distribución legal de atribuciones, es necesario observar que a partir de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, el artículo 99, párrafos sexto y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2008), establece las facultades relevantes siguientes:

- 1) Las Salas del Tribunal Electoral podrán, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, resolver la no aplicación de leyes de la materia electoral contrarias a la Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto del que verse el juicio.¹¹ En tales casos, la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, atraer¹² los juicios de que conozcan éstas;

¹¹ En términos del artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME (2008), el recurso de reconsideración del cual conocerá en forma exclusiva la Sala Superior procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes: a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y b) 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.

¹² Artículo 189 Bis (LOPJF 2008). La facultad de atracción de la Sala Superior a que se refiere la fracción XVI del artículo 189, podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten. b) Cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso. c) Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite. En el supuesto previsto en el inciso a), cuando la Sala Superior ejerza de oficio la facultad de atracción, se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión. En el caso del inciso b), aquellos que sean partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales deberán solicitar la atracción, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando

asimismo, podrá enviar¹³ los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

Meses después, el Congreso de la Unión confirió a las Salas Superior y Regionales, conforme a la reforma de la LOPJF del año 2008, a la cual previamente ya se hizo referencia, las atribuciones de orden jurisdiccional siguientes:

Cuadro 1. Distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior	Salas Regionales según su ámbito de competencia territorial
Artículo 189.- La Sala Superior tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, siempre que dichos juicios no tengan como efecto la nulidad de la elección, realizará el	Artículo 195.- Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerce su jurisdicción, tendrá competencia para: I. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los de órganos centrales del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia; II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales

comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas. En el supuesto contenido en el inciso c), una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de atracción será inatacable.

¹³ Artículo 189, fracción XVII (LOPJF 2008). Remitir para su resolución a las Salas Regionales del Tribunal, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, los asuntos de su competencia en los que hubiere establecido jurisprudencia, atendiendo a un principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de la justicia electoral. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados en el Diario Oficial de la Federación. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable.

Continuación.

Sala Superior	Salas Regionales según su ámbito de competencia territorial
<p>cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;</p> <p>b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;</p> <p>c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral;</p> <p>d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</p> <p>Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello 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;</p> <p>IV. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano que se promuevan por:</p> <p>a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales;</p> <p>b) La violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio;</p> <p>c) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y</p> <p>d) La violación de los derechos político-electORALES por determinaciones emitidas por los</p>	<p>de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;</p> <p>III. Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</p> <p>Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello 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;</p> <p>IV. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano que se promuevan por:</p> <p>a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales;</p> <p>b) La violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio;</p> <p>c) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y</p> <p>d) La violación de los derechos político-electORALES por determinaciones emitidas por los</p>

Continuación.

Sala Superior	Salas Regionales según su ámbito de competencia territorial
<p>g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales.</p> <p>II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones impuestas por los órganos centrales del Instituto a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, pública o privada, en los términos de la ley de la materia;</p> <p>III. a XII. [...]</p> <p>XIII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;</p> <p>XIV. y XV. [...]</p> <p>XVI. Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 Bis de esta ley;</p> <p>XVII. Remitir para su resolución a las Salas Regionales del Tribunal, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, los asuntos de su competencia en los que hubiere establecido jurisprudencia, atendiendo a un principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de la justicia electoral. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados en el Diario Oficial de la Federación. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable;</p> <p>XVIII. Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución; y</p> <p>XIX. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.</p>	<p>partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales. La Sala Regional correspondiente admitirá el medio de impugnación una vez que los quejoso hayan agotado los medios partidistas de defensa.</p> <p>V. a IX. [...]</p> <p>X. Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución;</p> <p>XI. Resolver los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local;</p> <p>XII. [...]</p> <p>XIII. Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso d) del artículo 227 Bis de esta ley, y</p> <p>XIV. Las que les delegue la Sala Superior y las demás que señalen las leyes.</p> <p>Las facultades antes establecidas se sujetarán a los acuerdos generales que emita la Sala Superior, los que en ningún caso podrán hacerlas nugatorias de manera permanente. Los acuerdos específicos que en uso de su facultad de delegación emita la Sala Superior no establecerán jurisprudencia.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la LOPJF (2008).

En congruencia con la reestructuración orgánica y de atribuciones que antecede, el propio Poder Legislativo federal mediante la reforma a la LGSMIME (2008), dado su carácter de ordenamiento procesal especializado, otorgó a las Salas Superior y Regionales las competencias jurisdiccionales siguientes:

Cuadro 2. Distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales con base en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Sala Superior	Salas Regionales según su ámbito de competencia territorial
Recurso de apelación Artículo 44, párrafo 1, inciso a. [...] cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto y en lo conducente los de la Contraloría General del mismo, así como el informe a que se refiere el artículo 41 de esta ley, [...]"	Recurso de apelación Artículo 44, párrafo 1, inciso b. [...] respecto de los actos o resoluciones de los órganos descentralizados del Instituto."
Juicio de inconformidad Artículo 53, párrafo 1, inciso a. Respetto de la impugnación de los actos señalados en el inciso a del párrafo 1 del artículo 50 ^a de ese ordenamiento.	Juicio de inconformidad Artículo 53, párrafo 1, inciso b. A la que pertenezca la autoridad electoral responsable de los actos a que se refieren los incisos b) al e) del párrafo 1 del artículo precisado en el inciso anterior ^b relacionados.
Recurso de reconsideración Artículo 64 I. La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.	NO APlica
Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadANO Artículo 83, párrafo 1, inciso a: I. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 ^c de esta ley, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional; II. En los casos señalados en los incisos e) y g) del párrafo 1 del artículo 80 ^d de esta ley; III. En el caso señalado en el inciso f) del párrafo 1 del artículo 80 ^e de esta ley, cuando se trate de la violación de los derechos político-electORALES por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales, y IV. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 ^f de esta ley cuando se refiere a la elección de Gobernadores o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadANO Artículo 83, párrafo 1, inciso b: I. En los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80 ^g , cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas. II. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 ^h de esta ley, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; III. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento; IV. La violación de los derechos político-electORALES por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales, y V. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 ⁱ de esta ley cuando se refiere a las elecciones de autoridades municipales,

Continuación.

Sala Superior	Salas Regionales según su ámbito de competencia territorial
	diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.
Juicio de revisión constitucional electoral Artículo 87, párrafo 1, inciso a. Tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	Juicio de revisión constitucional electoral Artículo 87, párrafo 1, inciso b. Cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral Artículo 94, párrafo 1, inciso a. En los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y sus servidores.	Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral Artículo 94, párrafo 1, inciso b. En los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, distintos a los que correspondan a la Sala Superior.

- A Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- B Elecciones de diputados federales por los principios de mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP), así como senadores de MR, primera minoría y RP.
- C Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano (LGSMIME artículo 80, base 1, inciso d, 2008).
- D “e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y, g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electORALES. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable” (LGSMIME artículo 80, base 1, incisos e y g, 2008).
- E “f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electORALES a que se refiere el artículo anterior” (LGSMIME artículo 80, base 1, inciso f, 2008).
- F Cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente: a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, en la forma y términos previstos por los Títulos Cuarto y Quinto del Libro Segundo de la presente ley, y b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el presente Libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada (LGSMIME artículo 82, base 1, incisos a y b, 2008).
- G “a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo

obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio” (LGSMIME artículo 82, base 1, incisos a y b, 2008).

^H Véase nota C de este cuadro.

^I Véase nota G de este cuadro.

Fuente: Elaboración propia con información de la LGSMIME (2008).

Ahora, si bien la distribución de competencias antes detallada parecería un ejercicio del legislador bastante completo, lo cierto es que, como se verá enseguida, se trata no sólo de una actividad inacabada sino en permanente desarrollo, ya que existe un importante ejercicio jurisprudencial de la Sala Superior del TEPJF por medio del cual se ha determinado qué Sala resulta competente para conocer acerca de controversias electorales que ni la Constitución así como tampoco las leyes antes estudiadas asignaron específicamente a alguna de sus Salas.

En ese orden de ideas, debe destacarse que del marco constitucional y legal que antecede, se considera factible desprender como premisa medular del tema que ocupa a este escrito, que será la Sala Superior, en su carácter de órgano cúspide del TEPJF, de conformidad con lo previsto en los artículos 99, párrafos sexto y noveno, de la Constitución General de la República, y 189, fracciones IV, XIII, XVI y XVII de la LOPJF, la que resolverá las cuestiones competenciales que se susciten entre sus Salas, las cuales incluyen, desde el particular interés de este trabajo: determinar la Sala competente para conocer de una controversia específica, debido a que la materia litigiosa no se encuentra expresamente conferida por el legislador a alguno de sus órganos jurisdiccionales.

*Desarrollo jurisprudencial en materia de competencias
entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación*

Ya frente al núcleo de este trabajo y para efecto de alcanzar el objetivo central que se ha propuesto al inicio de esta investigación, se procederá a identificar los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del TEPJF, resumiéndolos a partir de tres elementos fundamentales:

- 1) La Sala a la que se reconoce competencia para resolver un determinado tipo de controversia.
- 2) La materia de controversia y, en su caso, el medio de impugnación federal procedente.
- 3) La fecha de emisión de cada tesis jurisprudencial, atendiendo a su clave numérica.

La combinación de estos elementos permitirá generar el mapa actual de la justicia electoral federal en México, según la Sala del TEPJF que ha sido, con base en la jurisprudencia o en criterios recientes, declarada con atribuciones para resolver las controversias electorales.

Tematizar en los términos antes explicados a las jurisprudencias y criterios que serán materia de estudio, se considera que permitirá utilizar como método de conocimiento, aquel que obedece exclusivamente a su natural proceso evolutivo.

En efecto, es posible sostener que un método para el estudio de la jurisprudencia y criterios relacionados con el tema de la presente investigación, es aquel que se construye a partir de su desarrollo cronológico, esto es, al orden sucesivo como se ha discernido respecto al ámbito de competencia de cada Sala.

Respecto a este punto, cabe destacar que, desde la óptica de este estudio, resulta incontrovertible que las directrices correspondientes se han emitido conforme se han presentado los asuntos, para cuyo conocimiento

se exige, como requisito de previo y de carácter preferente, la determinación del Órgano Jurisdiccional competente para conocerlo y resolverlo.

Así, es posible afirmar que la secuencia de los criterios de carácter competencial en estudio se nutre de los precedentes, de suerte que cada nuevo criterio busca estar acorde y no contradecirse con los criterios anteriores, a efectos de construir un andamiaje congruente y coherente.

Además de lo anterior, debe destacarse que en el periodo 2008-2013 que se estudiará a continuación, el desarrollo jurisprudencial del TEPJF ha transitado por dos épocas de su jurisprudencia: la Cuarta Época que arrancó el 5 de noviembre de 2006 con la renovación casi del total de los integrantes de la Sala Superior, y la Quinta Época, a partir del 22 de noviembre de 2011, que se justificó en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, al establecerse en el artículo de la Ley Suprema, la causa esencial en la que se edifica el nuevo modelo de operación de los controles de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos.

Derivado de lo anterior y, como se puede observar, una conclusión obligada al respecto sería que la determinación del Constituyente Permanente en la reforma del año 2007 y del Congreso de la Unión mediante la reforma legal del año 2008 en cuanto al régimen de funcionamiento de las Salas del TEPJF, no motivó un cambio de época en su jurisprudencia.

Esto al juicio de este texto constituye una razón más para sostener que el análisis del desarrollo jurisprudencial en la materia que aquí se trata puede realizarse también a partir de un postulado estrictamente cronológico y, por ende, sucesivo.

Observar también con retrospectiva en qué bases y de dónde se ha edificado el reconocimiento de sus competencias hará posible que tal deconstrucción permita identificar la razón subyacente de ese diseño.

Competencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La investigación realizada arroja que jurisprudencialmente se considera a sí misma competente, de manera condensada, en los casos y con las condiciones siguientes:

- 1) Jurisprudencia 3/2009. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral o de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano relacionados con la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas.
- 2) Jurisprudencia 5/2009. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral por medio de los cuales los partidos políticos nacionales impugnen resoluciones vinculadas con la imposición de sanciones en el ámbito de las entidades federativas.
- 3) Jurisprudencia 6/2009. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral que formulen los partidos políticos nacionales vinculados con el financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes en el ámbito de las entidades federativas.
- 4) Jurisprudencia 12/2009. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por medio de los cuales se impugne actos o resoluciones que violen el derecho a ser votado en su vertiente de acceso al cargo de diputado.
- 5) Jurisprudencia 5/2010. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral por medio de los cuales los partidos políticos controvertan actos o resoluciones vinculados con la distritación electoral local de las entidades federativas.
- 6) Jurisprudencia 8/2010. Conocerá de las controversias federales relacionadas con la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión que se generen en el ámbito de las entidades federativas.
- 7) Jurisprudencia 9/2010. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral por medio de los cuales se impugne de las autoridades

- electorales administrativas locales, la emisión o aplicación de normas generales.
- 8) Jurisprudencia 13/2010. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral, cuando la materia de la controversia sea inescindible.
 - 9) Jurisprudencia 19/2010. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, vinculados con la violación del derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño de un cargo de elección popular.
 - 10) Tesis XXXV/2011. Conocerá de los medios de impugnación relacionados con la incorporación de los pueblos y comunidades indígenas a los catálogos de aquellos que se rigen por el sistema de usos y costumbres.
 - 11) Jurisprudencia 12/2011. Conocerá de los medios de impugnación relacionados con la asignación de tiempos en radio y televisión en el ámbito de las entidades federativas.
 - 12) Jurisprudencia 6/2012. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos vinculados con la integración de los consejos locales del Instituto Federal Electoral (IFE).
 - 13) Jurisprudencia 24/2012. Señala que las resoluciones por medio de las cuales resuelva respecto a una cuestión de competencia son irrecuperables.
 - 14) Jurisprudencia 31/2012. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano vinculados con omisiones que violen el derecho de asociación, derivados de la solicitud de registro de partidos o agrupaciones políticas.
 - 15) Tesis XXVI/2013. Conocerá del juicio de revisión constitucional electoral por medio del cual se impugnen omisiones de los Congresos de legislar en la materia político-electoral.
 - 16) Jurisprudencia 47/2013. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por medio de los cuales se reclame la tutela del derecho de acceso a la información pública en materia electoral, como puede ocurrir frente a las determinaciones

adoptadas por la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Consejo General del IFE.

- 17) SUP-JRC-68/2013. Conocerá de los juicios de revisión constitucional electoral por medio de los cuales se impugnen actos relacionados con los convenios de colaboración que podrá celebrar el IFE con las autoridades electorales administrativas locales, en materia de organización de los procesos comiciales locales.
- 18) SUP-JDC-981/2013 y SUPJDC-982/2013 acumulados. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano que se promuevan por violaciones a su derecho de asociación a la organización ciudadana que ha solicitado su registro al IFE como partido político nacional.
- 19) SUP-JDC-1029/2013 y SUP-SFA-36/2013 y su acumulada SUP-SFA-37/2013. Conocerá de los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano por medio de los cuales se combatan determinaciones de órganos partidistas nacionales que puedan afectar su derecho de afiliación a un partido político nacional.

De conformidad con lo explicado, es factible desprender que la Sala Superior ha concluido ser competente, en un primer acercamiento, al menos en los casos que involucran el ejercicio de los derechos político-electORALES del ciudadano que rebasan el ámbito de renovación de los congresos locales y ayuntamientos; las controversias relacionadas con la conformación de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales locales; en la totalidad de la materia de radio y televisión atendiendo a que siempre figurarán como autoridades responsables el Comité de Radio y Televisión así como el Consejo General, ambos órganos centrales del IFE, y, en la materia sancionatoria a los partidos políticos.

Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En contraste con lo anterior, para iniciar desde un punto de vista estrictamente numérico, la Sala Superior ha determinado jurisprudencialmente en una menor cantidad de casos, que las Salas Regionales del propio TEPJF son, en sus respectivos ámbitos territoriales, competentes para conocer de las controversias siguientes:

- 1) Jurisprudencia 10/2010. Conocerán los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano relacionados con el acceso y desempeño de cargos partidistas estatales y municipales correspondientes a los partidos políticos nacionales.
- 2) Jurisprudencia 23/2011. Conocerán de los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, relacionados con la integración de autoridades electORALES locales cuyo ámbito competencial no incida en las elecciones de gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal.
- 3) Jurisprudencia 4/2011. Conocerán de los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano relacionados con la elección de Coordinadores Territoriales (Legislación del Distrito Federal) por ser equivalentes a los servidores públicos municipales que se eligen y que son distintos a los integrantes de los ayuntamientos.
- 4) Jurisprudencia 30/2013. Conocerán de los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano o de revisión constitucional electoral relacionados con las violaciones al derecho de afiliación a los partidos políticos estatales.

Con los criterios anteriores, puede apreciarse que al tener como centro de gravedad las competencias legalmente atribuidas a las Salas Regionales, se han justificado a su favor las resoluciones de conflictos vinculados con la integración de las dirigencias estatales y municipales de los

partidos políticos nacionales; la elección de autoridades de ámbito similar a las municipales; la tutela del derecho de afiliación a los partidos políticos locales, y, los relacionados con la integración de autoridades electorales estatales cuyo funcionamiento no impacte en las elecciones de gobernador o jefe de gobierno.

*Principales directrices del nuevo mapa
competencial de la justicia electoral federal*

El examen conjunto de los criterios antes referidos permite deducir como las directrices fundamentales que jurisprudencialmente han guiado la distribución de competencias entre las Salas del TEPJF, cuando menos, las siguientes:

- 1) Para sostener la competencia a favor de las Salas Regionales, se aprecian los criterios de analogía y mayoría de razón a partir de las competencias que expresamente tienen asignadas por el legislador.
- 2) Con relación a las atribuciones de la Sala Superior y, en congruencia con el anterior criterio, el ejercicio de autoreconocimiento que la Constitución General de la República le atribuye respecto a toda competencia contenciosa electoral federal que deriva de su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Dicho en otras palabras, se considera que el desarrollo jurisprudencial apuntado demuestra la presencia de dos principios rectores en la distribución de competencias entre las Salas del Tribunal Electoral Federal.

Respecto a las Salas Regionales es consistente en reconocerles las competencias que guarden un umbral de homogeneidad con las fronteras que esbozó el legislador para su ámbito competencial.

Por su parte, y con relación a la Sala Superior, el que tiene como columna vertebral que toda controversia electoral cuya competencia no pueda sostenerse para las Salas Regionales, de acuerdo con el principio antes

planteado, deberá ser resuelta por aquélla, al atender a su carácter de tribunal previamente establecido y especializado en la materia.

Ambas construcciones, como puede concluirse, se encuentran evidentemente enfocadas a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito federal, como instancias terminales a cuyo cargo se encuentra el despliegue de los controles de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad,¹⁴ para la resolución de cualquier controversia electoral.

*Potenciales casos de desarrollo jurisprudencial en
materia de competencias de las Salas del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Ahora bien, el crecimiento y expansión de la materia electoral en los ámbitos federal y estatal, junto con la evolución jurisprudencial estudiada previamente, permite anticipar como casos viables de sujetarse al examen apuntado, entre otros, los siguientes:

Revocación de mandato

De conformidad con la tesis de jurisprudencia 27/2012 de la Sala Superior de rubro REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA, es criterio vigente que tales asuntos escapan al ámbito de tutela de la justicia electoral federal.

Modificar ese punto de vista se considera altamente factible, toda vez que en Oaxaca, a partir del decreto número 397, publicado el 15 de abril de 2011, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO), para establecer la existencia del procedimiento de revocación de mandato del cargo de Gobernador (CPELSO 2014, artículo 25, apartado C, fracción III), en tanto que en su artículo 111, apartado A, fracción I, se señala que el Tribunal Estatal Electoral, es la máxima autoridad

¹⁴ Véase Figueroa Ávila (2012).

jurisdiccional en materia electoral del estado de Oaxaca, y conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan, entre otros casos, respecto de la revocación de mandato del mencionado cargo.

Cabe destacar, que ese procedimiento se sujetará a lo dispuesto en los numerales 28 a 35 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (LPCEO, numerales 28-35) y que en términos de los artículos 57 y 66 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (LSMIMEPCEO),¹⁵ procederán los recursos de apelación o inconformidad.

En esas condiciones, resultará altamente probable la necesidad de dejar sin efectos o de adecuar la jurisprudencia 37/2012, así como de determinar la Sala del TEPJF que será competente para el conocimiento de tales asuntos que, en opinión de este trabajo, deberá recaer en la Sala Superior, ya que si le corresponde conocer de las impugnaciones vinculadas con el proceso de elección de gobernador, entonces es posible deducir que por añadidura le tocará resolver las impugnaciones vinculadas con el proceso electoral negativo que se realicen en torno a ese cargo de elección popular.

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

Como se puede observar en los marcos constitucional y legal federal vigentes, los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal de las entidades federativas o de las delegaciones del Distrito Federal constituyen una materia cuyo ámbito impugnativo no se encuentra expresamente previsto a favor de alguna de las Salas del TEPJF.

En ese orden de ideas, se considera que si las Salas Regionales son competentes para resolver las controversias vinculadas con las elecciones

¹⁵ Véase <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-general-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-e-0>.

de ayuntamientos en los estados de la República y los jefes delegacionales en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal —en quienes recae esencialmente la función gubernativa en esos lugares—, entonces, podría reconocerse a su favor la competencia para resolver los medios de impugnación federales que se promuevan con motivo de los mecanismos de participación ciudadana que se organicen en los respectivos ámbitos competenciales de esas autoridades locales.

Derecho de iniciativa de leyes y consultas populares en materia de trascendencia nacional

Conforme a la reforma constitucional en materia electoral del año 2012, se dispuso en el artículo 35, fracciones VII y VIII (CPEUM 2013), que son derechos de los ciudadanos, por una parte, iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señalen la propia Constitución y la ley aplicable, para lo cual el antiguo IFE tendrá las facultades que en esa materia le otorgue la ley, y, por otro lado, votar en las consultas populares que serán organizadas por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y cuyas resoluciones podrán ser impugnadas según lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41 así como de la fracción III del artículo 99, ambos de la propia Constitución federal.

Si bien a la fecha en que esto se escribió, el Congreso de la Unión aún no emitía las leyes reglamentarias correspondientes, lo cierto es que la interpretación con mayores posibilidades de prevalecer en la materia que ocupa a este trabajo sería, desde la óptica de quien esto expone, en el sentido de que la competencia para resolver tales controversias correspondería a la Sala Superior del TEPJF, por encontrarse involucrados los poderes federales Ejecutivo y Legislativo, así como el máximo órgano de dirección del INE.

Afectaciones al derecho de asociación a organizaciones de ciudadanos en proceso de registro como partidos o agrupaciones políticas locales, así como al derecho de afiliación a partidos o agrupaciones políticas estatales con motivo de la imposición de sanciones previstas en sus documentos básicos

Otro caso más, se considera que podría obedecer, *mutatis mutandis*, a los criterios sustentados en las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-JDC-981/2013 y SUPJDC-982/2013 acumulados así como SUP-JDC-1029/2013 y SUP-SFA-36/2013 y SUP-SFA-37/2013 acumulados a que se ha hecho referencia con anterioridad, ya que podría reconocerse a las Salas Regionales la competencia para conocer respecto a ese tipo de controversias en sus respectivos ámbitos territoriales, a efectos de acercar a los enjuiciantes o recurrentes, una vez más, la administración de justicia electoral federal.

Celebración de convenios entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales para la organización de comicios enfocados a la renovación de Congresos y Ayuntamientos

Se opina que siguiendo en lo aplicable el criterio adoptado en la ejecutoria recaída al expediente SUP-JRC-68/2013, los juicios de revisión constitucional electoral por medio de los cuales se impugnen actos relacionados con los convenios de colaboración entre el IFE con las autoridades electorales administrativas locales, en materia de organización de los procesos comiciales locales de ayuntamientos y congresos podrían recaer en las Salas Regionales.

No se considera obstáculo la participación del Consejo General del IFE, debido a que el tema central de dichas controversias sería la organización de los comicios en los cuales tales Salas son, a partir de la reforma legal de 2008, las competentes originarias.

Derecho de acceso a la información pública en poder de las autoridades electorales y de participación ciudadana de las entidades federativas

Para terminar esta reflexión acerca de potenciales casos generadores de criterios jurisdiccionales de carácter competencial, se opina que siguiendo la jurisprudencia 47/2013 y con la finalidad de acercar a los justiciables el acceso a la jurisdicción electoral federal, podría también reconocerse a las Salas Regionales la atribución de conocer respecto a los medios de impugnación federales mediante los cuales se controvieran determinaciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana locales relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en su poder.

Conclusión

Se puede concluir que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF se ha convertido, con base y después de la Constitución y la ley, en la fuente más importante de competencia de los órganos jurisdiccionales del Tribunal Electoral. Pero como también se puede observar, el número de criterios emitidos a cada una de las Salas resulta marcadamente distinto en una proporción de 5 a 1.

Si bien la razón fundamental de esta situación puede obedecer a que el carácter permanente de la Sala Superior la convirtió en la heredera directa de la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Trife así como del Pleno del Tricoel y, por ende, en la “titular original” de todas las competencias, lo cierto es que a partir del año 2008, la permanencia de las Salas Regionales abre un nuevo campo de posibilidades jurisdiccionales que puede resultar sumamente fértil en beneficio de los justiciables.

Por lo anterior, este trabajo —como se propuso desde un principio—, entonces válidamente podría pretender cumplir un doble objetivo: a la vez de presentar el mapa actual de competencias de las distintas Salas del TEPJF con base en la jurisprudencia de la Sala Superior, también funcionaría

como una de las bases para realizar un diagnóstico más amplio respecto a la situación actual que guarda la distribución de competencias entre sus Salas, a efectos de adoptar las estrategias necesarias que mantengan, en beneficio de los justiciables, ya sea mediante una reforma legal o por medio de los criterios jurisprudenciales futuros, el orden y la congruencia en la construcción de la justicia electoral federal, en lo que respecta al ámbito competencial de sus órganos jurisdiccionales.

Fuentes consultadas

- CFE. Código Federal Electoral. 1987. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1748/10.pdf> (consultada el 26 de marzo de 2014).
- CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2014. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-10> (consultada el 15 de mayo de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- . 2013. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1987. Decreto por el que se publica el Código Federal Electoral. 12 de febrero.
- . 1990. Decreto por el que se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el título vigésimo cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. 15 de agosto.
- . 1993. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 24 de septiembre.
- . 1996a. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto.

- . 1996b. 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 de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre.
- . 2007. Decreto por el que se reforman los artículos 6°, 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. 13 de noviembre.
- . 2008. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Instituciones de Crédito. 1 de julio.
- . 2012. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 9 de agosto.

Figueroa Ávila, Enrique. 2012. “Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”. *Justicia Electoral* 9 (enero-junio): 117-53.

Jurisprudencia 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. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=3/2009> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

—5/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES, POR SANCIONES A PARTIDOS

POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=5/2009> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

- 6/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=6/2009> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 12/2009. ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2009> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 5/2010. COMPETENCIA. RECAE EN LA SALA SUPERIOR TRATÁNDOSE DE LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL QUE VERSEN SOBRE LA DISTRITACIÓN O DEMARCACIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=5/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 8/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DEL TIEMPO QUE CORRESPONDA AL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 9/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

- 10/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES VINCULADAS CON EL ACCESO Y DESEMPEÑO DE CARGOS PARTIDISTAS ESTATALES Y MUNICIPALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=10/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 13/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 19/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=19/2010> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 4/2011. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES POR LA ELECCIÓN DE COORDINADORES TERRITORIALES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=4/2011> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 12/2011. COMPETENCIA. EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2011> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 23/2011. COMPETENCIA. LAS SALAS REGIONALES DEBEN CONOCER DE LOS JUICIOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES, CUYA ACTUACIÓN NO INCIDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=23/2011> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

- 6/2012. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE CONSEJOS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=6/2012> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 24/2012. COMPETENCIA. LAS DETERMINACIONES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR EN LA MATERIA, NO SON RECURRIBLES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=24/2012> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 27/2012. REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=27/2012> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 31/2012. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=31/2012> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 30/2013. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO DE AFILIACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=30/2013> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- 47/2013. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=47/2013> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

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

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2006. México: TEPJF.
—. 2008. México: TEPJF.

LPCEO. Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-de-participacion-ciudadana-para-el-estado-de-oaxaca-c4-txt_CAPITULO CUARTO. (consultada el 11 de noviembre de 2013).

LSMIMEPCEO. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-general-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-e-0> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

Sentencia SUP-JDC-981/2013 Y ACUMULADO. ACTORES: ERNESTO PRIETO ORTEGA Y OTRO vs RESPONSABLE: COMISIÓN NACIONAL DE HONESTIDAD Y JUSTICIA DE MOVIMIENTO REGENERAÇÃO NACIONAL. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00981-2013.htm> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

— SUP-JDC-1029/2013. ACTORA: HILDA ALCIRA CHANG VALENZUELA vs ÓRGANO PARTIDISTA RESPONSABLE: COMISIÓN NACIONAL DE GARANTÍAS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-01029-2013-Acuerdo1.htm> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

— SUP-JRC-68/2013. ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL vs AUTORIDAD RESPONSABLE: SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00068-2013.htm> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

- SUP-SFA-36/2013 Y SUP-SFA-37/2013 ACUMULADOS. SOLICITANTE: MANUEL MARTÍNEZ GARRIGÓS. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/SFA/SUP-SFA-00036-2013.htm> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- Tesis XXXV/2011. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELATIVOS A LA INCORPORACIÓN EN EL CATÁLOGO DE COMUNIDADES QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXV/2011> (consultada el 11 de noviembre de 2013).
- XXVI/2013. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXVI/2013> (consultada el 11 de noviembre de 2013).

El “charolazo”. Ponderación e interpretación de derechos en pugna

The “Charolazo”. Weighting and Interpreting Competing Rights

Adrián Sergio Giménez-Welsh (Méjico)*
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz (Méjico)**

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2014.

RESUMEN

A partir de un caso concreto, este artículo busca evidenciar cómo los principios y normas relativos a la libertad de expresión en el modelo de comunicación política mexicano producen efectos divergentes en el momento de ser ponderados por las diferentes instancias institucionales responsables de conocer y resolver los conflictos electorales. Por medio de un análisis específico, que busca identificar las zonas grises de la normatividad electoral, se exponen las consecuencias filosóficas, políticas y jurídicas respecto al proceso de interpretación de los derechos y prerrogativas.

PALABRAS CLAVE: medios de comunicación, libertad de expresión, derecho a la honra y la reputación, normas electorales y argumentación.

* Director del Centro de Investigaciones Legislativas, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, investigador nacional nivel 3. gimatewelsh43@hotmail.com.

** Doctor en Procesos Políticos. Profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. verbomotor@hotmail.com.

ABSTRACT

From a specific case, this article shows how the main principles and rules related to freedom of expression in the Mexican political communication model produce divergent effects at the moment of being weighted by the different institutional instances responsible for knowing and solving electoral justice issues. Through a specific analysis, particular gray zones in electoral normativity are identified in order to expose the philosophical, political and juridical consequences over the interpretation process of rights and prerogatives.

KEYWORDS: media, freedom of expression, right to honor and reputation, electoral norms and argumentation.

Introducción

Ante la pervivencia de modelos minimalistas-schumpeterianos¹ de la competencia electoral en los países desarrollados y en las democracias transicionales, la idea de integridad electoral ha cobrado relevancia en el contexto de los retos que enfrentan los países ante los actos de protesta —a veces con signos de violencia— a consecuencia de las malas prácticas de primer y segundo órdenes en los procesos electorales (Norris 2013, 2).

En el contexto anterior, académicos, actores políticos de instituciones de representación y de la gobernanza electoral² se ven obligados a enfrentar los retos que demandan los requerimientos, estándares y valores internacionales sustentados en diversos instrumentos internacionales, convenidos y suscritos por los gobernantes de los países, que contienen valores que se traducen en la diada: competencia electoral “libre” y “equitativa”, pero que en la expresión violatoria de estos principios se conoce como competencia electoral “fraudulenta” o de “malas prácticas” (Kelly 2012; Hyde 2011; Donsanto 2008)³ o “trapacería” como suele denominarse en la jerga coloquial de los actores políticos.

En este sentido, el presente ensayo, mediante la revisión de un caso concreto denominado el “charolazo”, tiene como propósito analizar un

¹ La acepción alude a una normatividad restringida que no considera todas las dimensiones del sufragio ciudadano, es decir, minimiza la autenticidad del voto ciudadano.

² Se entiende por gobernanza electoral al conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la integridad electoral. En las democracias emergentes los procesos administrativos son débiles y la desconfianza es alta. Regularmente las instituciones encargadas de realizar las actividades administrativas o funciones contenciosas en el ciclo electoral son conocidas como organismos de gestión electoral. Para abundar, véanse Mozaffar y Schedler (2002), Marchetti (2008) y Ramírez Díaz (2013).

³ Las malas prácticas se observan en las quejas relacionadas con la administración de las casillas del día de las votaciones, en la inequidad, en las quejas de inclinación de los medios hacia el gobierno en turno, en la mala administración en el registro electoral, la violación en los topes de gastos de campaña, en la violación a la normatividad mediática y en la mala administración electoral, etcétera, (Norris 2013, 15), y que en México se ha visto en mayor o menor grado en las elecciones del 2006, 2009 y 2012. Sin olvidar el asunto de la seguridad y la intervención de los carteles del crimen organizado (Schedler 2013).

segmento o apartado del ciclo electoral que incide en la competencia: el uso de los medios de comunicación por parte de los actores involucrados ante los comicios. Como columna vertebral de este análisis se revisará la interpretación que realizaron del caso concreto las autoridades de gestión electoral en México y se dará un acento importante a la tensión existente por la ponderación de derechos esenciales como: la libertad de expresión y el derecho a la imagen y la reputación.

Para llevar a cabo el análisis, se dividió el trabajo en dos partes. En la primera se hace una descripción del antecedente normativo electoral y en la segunda se realiza una discusión y reflexión de cuatro tipos: a) una discusión de la racionalidad de corte filosófico del tema de la libertad de expresión; b) un examen de la racionalidad de carácter politológico de la temática de la libertad de expresión; c) una discusión de naturaleza jurídica, y d) un planteamiento de la racionalidad argumentativa que articula los tres tipos iniciales. Sin embargo, es necesario hacer una narrativa del antecedente normativo que resulta de la reforma constitucional de 2007.

Antecedente normativo electoral

En noviembre de 2007 y enero de 2008 se publicó el paquete de reformas constitucionales y legales, respectivamente, que modificó de manera sustantiva las reglas electorales vinculadas al modelo de comunicación política (Buendía y Azpiroz 2011, 16-7) que hasta ese momento había sido aplicable en materia electoral,⁴ reforma que, desde el punto de vista del senador Pedro Joaquín Coldwell, de la Comisión de Puntos Constitucionales, armoniza las relaciones entre la política y los medios; pero además esta tercera ola⁵ de modificaciones al marco electoral tenía como trasfondo dos grandes problemas de la democracia mexicana: el dinero y el abuso de los

⁴ Véase Córdova y Salazar (2008, 47-70 y 73-94), obra en la que se plantea un conjunto de interrogantes acerca de la reforma, en la que además se advierte la necesidad de robustecer la credibilidad en el sistema electoral.

⁵ Las dos olas anteriores son las reformas de 1977 y 1996.

medios de comunicación (Buendía y Azpiroz, 2011, 31). Esta modificación constitucional regulaba la relación que existía entre los medios, los partidos políticos y dos de las instituciones de la gobernanza electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE) —ahora Instituto Nacional Electoral (INE)— y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).⁶

La reforma tocó aspectos torales relativos a la manera en que se llevan a cabo las campañas. Estableció, por ejemplo, que el IFE sería la autoridad única encargada de distribuir y asignar los tiempos oficiales de radio y televisión (IFE, 2008b), vedó la posibilidad para que se contrataran espacios en radio y televisión, y reguló lo relativo a las denominadas “campañas negras”.⁷

Este último punto se materializó en el artículo 41 constitucional, apartado C, al señalar que:

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a las personas (CPEUM, artículo 41, apartado C, 2013).

Dicha norma tuvo su regulación secundaria en diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

De igual manera, la reforma incorporó un procedimiento especial sancionador (PES) que tendría por objeto ser el medio para conocer de asuntos por violación a disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; las que contravengan normas acerca de propaganda política o electoral

⁶ Este artículo únicamente se refiere al IFE y al TEPJF, no obstante, no se deja de lado que en el esquema de gobernanza electoral en México participan otros entes como son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y otro conjunto de instituciones en la esfera de las entidades federativas.

⁷ Tema que había sido enunciado de manera recurrente en la fase electoral de la contienda presidencial de 2006, aunque el concepto “campaña negra” no fue aceptado de manera general.

establecidas para los partidos políticos en el Cofipe, y las que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. La autoridad encargada de conocer de dichos PES es el IFE, mediante la Secretaría del Consejo General. Finalmente, es de acotar que la resolución que emita el IFE respecto de un PES puede ser impugnada ante el TEPJF mediante el recurso de apelación (RAP).

Dotar de contenido a la reforma

El entramado jurídico que emerge de esa reforma constitucional electoral que regula el modelo de comunicación política, en lo relativo a propaganda que denigre a las instituciones o que calumnie a las personas, sería puesto en marcha a partir de 2008 en los distintos actos que encuadraran en las nuevas hipótesis normativas; sin embargo, llegaron a su punto más álgido en las elecciones federales de 2009 y 2012.

La implementación del nuevo modelo de comunicación del mensaje político acarrearía un problema sustantivo para las autoridades encargadas de conocer de esos asuntos: el conferir de contenido a los nuevos esquemas regulatorios, sin vulnerar los derechos fundamentales de los distintos actores y de los individuos.⁸ Es decir, la aplicación de las nuevas reglas presupone diversos conflictos, entre los que destacan la tensión o la armonización entre la libertad de expresión, propia del sistema liberal y del juego democrático, y la tutela efectiva del derecho al honor o la honra.⁹

Esta tensión normativa se presentaría de manera recurrente en distintos casos que llegaron a la sede administrativa y jurisdiccional, ya que el punto neurálgico no sólo sería dotar de contenido los alcances de la reforma, sino armonizar los posibles conflictos que surgieran en dicha

⁸ Para profundizar respecto a la aplicabilidad del nuevo modelo de comunicación política, desde los diversos casos que conoció tanto el IFE como el TEPJF véase Villafranco y Medina (2013, 393-407).

⁹ La problemática que acarrea para el juzgador determinar cuál de los derechos impera en el momento de resolver un caso concreto ha sido abordado de manera abundante por la literatura jurídica; se habla de colisión de derechos y el mecanismo por excelencia de resolución mediante la ponderación (Alexy 1993 y 1994).

interpretación por parte de los entes encargados de resolver tales controversias. Sin embargo, dicha tarea no ha sido fácil para las instituciones de la gobernanza electoral.

Como muestra de dicha aseveración se expone el caso de el “charolazo”, ejemplo que ayuda a dimensionar los posibles conflictos que pueden acarrearse por la interpretación diferente en un mismo caso y, en consecuencia, una resolución que pondría en evidencia la separación de criterios entre el IFE y el TEPJF, que ha sido consignada en las resoluciones de este último.

Libertad de expresión. Racionalidad filosófica

La pregunta inicial respecto a la libertad de expresión tiene que ver con su naturaleza y con los fundamentos que le dan sustento: ¿son actos naturales o artificiales? Estos actos, en tanto son expresión de instituciones políticas, reconocidos socialmente, producto de los arreglos constitucionales, exhiben un carácter artificial; más aún, son actos de expresión de los derechos de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos (Meiklejohn 1965, 27). Para John Stuart Mill, el concepto está ligado a la libertad civil o social (Mill 2008, 71), es una noción íntimamente ligada al poder, representa la pugna entre la autoridad establecida y la libertad, que no es una novedad decimonónica, sino que data de épocas remotas de la historia del hombre. En su acepción clásica se entendía como la protección frente a la tiranía de los dirigentes políticos. Sólo hasta que los hombres dejaron de ver al poder como una consecuencia natural, y de que la relación entre el poder y los ciudadanos resultó de la elección periódica de los gobernantes, el concepto de libertad de expresión adquirió el contenido contemporáneo. Dicho de otra manera, su acepción está directamente vinculada a las dimensiones políticas de la ciudadanía: la relación entre el individuo y la comunidad política, el pacto de convivencia entre el ciudadano y la comunidad política que posibilita la

condición básica de la igualdad (Carbonell 2005, 22-8); la igualdad ante la ley; derechos y obligaciones que están reconocidos y tutelados por principios normativos que se expresan en las constituciones de los países, los tratados y las convenciones.¹⁰

La libertad de expresión¹¹ ha sido uno de los derechos de los ciudadanos permanentemente protegidos por los arreglos constitucionales fundamentales de los países americanos, entre ellos México. El decreto de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en su artículo 40 dice:

la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turben la tranquilidad pública u ofendan el honor de los ciudadanos (Lemoine 1995, 164).

La Constitución del Perú del 11 de junio de 1826, en su artículo 153 dice: “Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, publicarlos por medio de la imprenta sin censura previa, pero bajo la responsabilidad que determine la ley” (Pareja 1954, 535).

La Primera Enmienda¹² de la Constitución de Estados Unidos “declara que el congreso no hará leyes que coarten la libertad de expresión o de prensa” (Fatka y Levien, 1998, 1-4) y respecto a ésta las cortes norteamericanas

¹⁰ Para una discusión de las dimensiones políticas del ciudadano, véase Ramírez Sáiz (2012).

¹¹ El reconocimiento de la libertad de expresión se puede encontrar en *The Bill of Rights*, 1689, punto 9; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, artículo 6; Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, 1776, punto 12 (Fatka y Levien 1998, 1-4).

¹² El 8 de junio de 1789 James Madison presenta nueve enmiendas a la Casa de Representantes. La primera es la relativa al derecho de petición. El texto original dice a la letra: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people to assemble, and to petition the government for the redress of grievances, Note: Protecting the right to petition: Why a lobbying contingency fee prohibition violates the right to petition” (“El congreso no hará leyes que establezcan una sola religión, o prohíba su ejercicio o coarte la libertad de expresión o de prensa o el derecho del pueblo para congregarse y de solicitar al gobierno se le reparen los agravios”. Nota. Proteger el derecho de petición: Por qué el pago contingente de cabildo viola el derecho de petición”) (Fatka y Levien 1998).

ricanas han tenido que resolver qué se entiende por libertad de expresión. En uno de los casos más recientes, en el contexto del proceso electoral presidencial de 2008, la Sala Superior de la Corte Suprema en Washington tuvo que resolver la apelación de Ciudadanos Unidos en contra de la Comisión Federal Electoral.¹³ Este caso tiene múltiples antecedentes en años previos. La controversia Buckley, 424 USA que cuestiona la Ley de Campañas de Elección Federales de 1971, ley reformada en 1974 (Suprema Corte de los Estados Unidos 2010, 29). Dos años después del caso Buckley, en el caso Bellotti, 435 USA 765, se sostuvo la Primera Enmienda.¹⁴

Cabe resaltar que el contenido sustantivo de la resolución afirma que el gobierno no puede restringir los actos de transmisión política basándose en la identidad corporativa del hablante. Esta problemática ha sido una controversia constante en los procesos electorales del 2006, 2009 y 2012 en México. Las resoluciones adoptadas por la Suprema Corte de los Estados Unidos, y las producidas por el TEPJF, como el caso que se estudia, resaltan la importancia del concepto de libertad de expresión y las complicaciones de su interpretación en la resolución de controversias en el ámbito electoral, de ahí la pertinencia de la elaboración de un referente hermenéutico para casos de las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos, los medios y las instituciones de gobernanza electoral.

El principio fundamental de la libertad de expresión ha sido, sin embargo, interpretado de manera distinta en los diferentes países, según se aprecia en los diferentes diseños constitucionales. Su campo de sentido varía desde una protección especial como “conjunto de actos protegidos”, actos que, desde otra perspectiva, se consideran “inmunes a las restricciones” (Scanlon 1972, 204), aun si tienen consecuencias de daños a terceros

¹³ El proceso argumentativo y contraargumentativo se inicia el 24 de marzo del 2009; la resolución de parte de la Sala Superior de la Suprema Corte es emitida el 21 de enero del 2010 (Suprema Corte de los Estados Unidos 2010, 1-90).

¹⁴ Lo sustantivo del asunto Bellotti es el principio de que el gobierno está incapacitado para prohibir a las corporaciones expresarse en un proceso electoral (Suprema Corte de los Estados Unidos 1978, 24).

suficientes para imponer sanciones. En este marco se inscribe la Primera Enmienda y las interpretaciones de la Suprema Corte de los Estados Unidos. En situaciones como ésta, el Estado debe demostrar razones suficientes para imponer la restricción. Las variantes de interpretación van desde el escrutinio estricto de las restricciones de la libertad de expresión hasta la presunción de que la libertad de expresión no es absoluta, principio rector de resoluciones del TEPJF, pasando por una restricción intermedia cuya interpretación¹⁵ es, sin duda, contextual.

La libertad de expresión se define como un acto verbal, pero no se restringe a la comunicación verbal, incluye la expresión escrita y las conductas sociales como las reuniones públicas; comprende el uso de símbolos no verbales, corporizados en imágenes, como sucede en el caso que se estudia. Cabe remarcar que un acto de expresión mueve al destinatario en algún sentido, tiene un efecto de contenido en la medida que orienta y refuerza el sentido que de todos modos los sujetos ya tienen, pero que busca influir en otros destinatarios ofreciendo argumentos de naturaleza diversa apelando a valores éticos, familiares y culturales. La lectura de ese efecto de sentido y la probable consecuente acción de parte del destinatario no hace legalmente responsable al autor del mensaje. Se establece así la distinción entre la libertad de expresión de los sujetos y la posible acción del sujeto receptor.

Los casos aludidos de Estados Unidos y México son actos que desde el punto de vista filosófico son de expresión (verbal)¹⁶ en los que, en un sentido genérico, el destinador se propone comunicar una proposición a una o más personas (destinatarios). Estos actos de libertad de expresión están dirigidos a públicos amplios, son de interés general, sobre todo en un

¹⁵ Para una discusión de la protección legal de la libertad de expresión en países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Alemania en la Convención Europea de los Derechos Humanos (ECHR) véase Barendt (2007).

¹⁶ Reforzada por encadenamientos sintagmáticos visuales que amplifican el contenido del mensaje verbal.

contexto electoral en el que el pueblo elige a su portavoz —los legisladores y sus gobernantes—. Estos actos se distinguen de aquellos que son violentos y destructivos, que no son inmunes a restricciones legales, son otra clase de actos de expresión. Esta subclase de actos contrasta con la de actos inmunes a restricciones legales. Una vía para ver los subconjuntos en cada caso sería establecer una tipología de actos verbales, pero los actos de libertad de expresión están determinados por el tiempo, el espacio y los actores que intervienen en ellos.

Con las premisas antes aludidas, se tiene que el supuesto de que la libertad de expresión fluye en un continuo en el que el interpretante (los signos que interpretan a otros signos)¹⁷ actualiza la concreción hermenéutica (Nava 2003, 311). Ésta debe ser la tarea a realizar en el ámbito de los organismos de gestión electoral (Hartlyn, MacCoy y Mustillo 2009, 16).

La libertad de expresión, como la libertad de pensamiento, de creencia y de información —libertades fundamentales de larga tradición—, adquirió preeminencia en las décadas de 1980 y 1990 sobre todo en el contexto de la Convención Europea de Derechos Humanos en su artículo 10. En este tránsito de una perspectiva constitucional tradicional hacia una mirada centrada en los derechos humanos, los nuevos diseños constitucionales y las interpretaciones de las cortes han caminado de manera paralela. La interrogante ahora es la siguiente, ¿cómo armonizar la perspectiva filosófica de la libertad de expresión con la racionalidad politológica en el contexto de la construcción de una democracia de calidad?

Libertad de expresión. Racionalidad politológica

El desarrollo del pensamiento liberal acerca de la libertad en sus múltiples dimensiones tiene su referente en *Sobre la libertad* (1859) de John Stuart Mill, defensor de los derechos de las mujeres y crítico del socialismo.

¹⁷ Desde la perspectiva de la semiótica o teoría de la significación. Para abundar en el tema véase Liszka (1996).

En su crítica a éste, Mill hace una férrea defensa de la libertad individual encarnada en su constante alusión al enunciado *laissez-faire*.¹⁸ Sin compartir necesariamente su crítica a la democracia, se rescata su defensa de las libertades individuales, ahora interpretadas como derechos humanos —libertades que no son absolutas—, dotadas de contenido en contextos particulares, como ha sostenido la Suprema Corte Canadiense (Barendt 2007).

La noción se puede desagregar en dos perspectivas; una, la libertad entendida como la acción en el plano individual o colectivo, y, la otra, que tal acción está limitada por la individualidad o colectividad de los demás. Desde esta perspectiva, Mill, en el capítulo 1 de la obra ya mencionada, resalta que el individuo es soberano y, en el capítulo 5, define que la libertad es “hacer lo que uno desea” (Mill 2008, 38). Y que:

El único fin que justifica que los seres humanos, individual o colectivamente, interfieran en la libertad de acción de uno cualquiera de sus semejantes, es la propia protección. El único propósito por el que puede ejercitarse con pleno derecho el poder sobre cualquier integrante de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es para impedir que dañe a otros. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente (Mill 2008, 38).

La clave del principio miliano radica en dañar a otros. ¿Se encuentran los actos de expresión con intención persuasiva en este grupo?: 1) Instalados en la filosofía política, los actos de expresión que tienen por finalidad inducir falsas creencias como resultado de los actos de expresión, no contienen elementos suficientes para que se establezcan restricciones legales que impidan la libertad de expresión; 2) De la misma manera, los actos de

¹⁸ La traducción literal es “dejar ser”, su acepción en este contexto significa permitir la autonomía ciudadana.

expresión que conduzcan a creer o a incrementar la tendencia a incrementar cierta creencia, estarían igualmente fuera de las restricciones legales. Lo sustantivo del principio de Mill es su sentido más positivo que negativo de la libertad de expresión, ya que, en tanto principio general aplica a expresiones de naturaleza diversa (artísticas, ideas científicas), no sólo políticas. Pero, sobre todo, el principio miliano coloca al ciudadano en el mismo lugar que los poderes del Estado que se sustenta en el enunciado que “el poder del Estado llega hasta dónde los ciudadanos lo reconocen” (Mill 2008, 33, 66, 88-105).

La libertad de expresión se sustenta, en consecuencia, en cuatro principios derivados:

- 1) La autonomía del ciudadano.
- 2) La soberanía del ciudadano.
- 3) La racionalidad del ciudadano.
- 4) La igualdad del ciudadano (Scanlon 1972, 15).

Más, aún, la libertad de expresión subraya la importancia de la discusión abierta para el descubrimiento de la verdad (Barendt 2007, 16-7).

Si se toman las cuatro dimensiones que dan sustento al principio de la libertad de expresión, se dirá que el ciudadano es autónomo, soberano, racional e igualitario para pensar, decidir y actuar. Ésa es exactamente la razón de la defensa de la discusión abierta, de la necesidad del flujo de ideas en el espacio público (Habermas 1996, 360); autonomía del ciudadano para afirmar su soberanía y decidir qué creer y para ponderar su razonamiento y comparar actos de expresión contrastantes, para aplicar su racionalidad y para reconocer y defender sus creencias, cualesquiera que éstas sean. Luego entonces, el Estado no puede tutelar daños que provengan del supuesto de que la libertad de expresión conduzca a falsas creencias o las incremente para que desde otra perspectiva puedan ser consideradas como falsas. Dicho de otra manera, el Estado no puede

decidir de antemano si ciertos puntos de vista son falsos y evitar que los ciudadanos sean expuestos a éstos. Aceptar tal supuesto es minar la autonomía y la soberanía del ciudadano, y principalmente su propia racionabilidad; sería privar al ciudadano de pensar y de los fundamentos para llegar a un juicio independiente. Sostener lo contrario implica que el ciudadano es incapaz de actuar racionalmente, significa que es menor de edad.

El principio básico de la democracia es la competencia libre, abierta y plural de los partidos políticos. Esta competencia libre y abierta supone, igualmente, la competencia libre y abierta de las ideas, y que la base de la democracia es la libertad de expresión. Racionalidad filosófica y racionabilidad politológica engarzadas con un solo fin: la construcción de una democracia plena y de calidad.

Andamiaje internacional de los derechos en pugna

El análisis en este ensayo pretende dejar evidencia de que la normatividad que regula el derecho a la libertad de expresión y sus posibles limitantes no sólo se restrinja a lo preceptuado por la legislación doméstica, sino que se realice un estudio de cuál es la regulación que contemplan los instrumentos de derecho internacional vinculantes para el Estado mexicano en la materia.¹⁹ Además, se tomarán en cuenta los parámetros y directrices que ha delineado, a lo largo de los años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) mediante su jurisprudencia —resultado de su ejercicio contencioso y consultivo— con la premisa de ser resoluciones vinculantes para el Estado mexicano, independientemente si fue parte o no en el litigio.²⁰

¹⁹ Si bien es cierto que México había asumido un conjunto de compromisos en materia de derechos humanos desde hace varias décadas, esta revisión cubre la relevancia a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, en que el Estado mexicano no deja duda en manifestar su voluntad y compromiso por el respeto y tutela de los derechos humanos que contemplan la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

²⁰ Expediente Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha 7 de septiembre de 2010. En el Expediente Varios 489/2010 se indica que las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional, cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano,

El derecho internacional ha tutelado el derecho a la libertad de expresión como un elemento fundamental para el desarrollo de los estados contemporáneos y de las sociedades democráticas. En la actualidad no se puede entender un Estado democrático que no garantice y tutele ese derecho. El influjo que ha recibido desde el terreno internacional proviene de diversos instrumentos que contemplan ese derecho. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, en el artículo 19, contempla a este derecho desde la perspectiva de la libertad de opinión y de expresión, dotándolo de la posibilidad de no ser molestado por sus opiniones, el de investigar y recibir información, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. En la misma tesitura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, en su artículo 19, prevé su tutela, pero además agrega que este derecho entraña deberes y responsabilidades, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán estar contempladas en la ley y puedan asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral. Incluso se tienen contemplados otros instrumentos internacionales, que aunque su objetivo primordial no es salvaguardar derechos de esta naturaleza, generan un espacio para su tutela como la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 13, 1989).

En el terreno regional se tiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículo 13, 1969) que, a diferencia de los otros instrumentos citados, es mucho más amplio en su espectro regulatorio, ya que no sólo contempla la libertad de pensamiento y de expresión, sino que

son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio. Además, en la contradicción de tesis 293/2011 resuelta con fecha 3 de septiembre de 2013, se indica que: Los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos.

destaca que este derecho no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículo 13). El inciso a de este artículo es por demás importante para este tema ya que señala que existen limitantes al ejercicio de este derecho humano, el cual se vincula con el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, es decir, se establece expresamente que la reputación de los demás será un elemento fundamental en el ejercicio de este derecho y una limitante esencial para el óptimo ejercicio de la libertad de expresión.

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948 indica en su artículo 4 que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio". Es de acotar que este instrumento no establece limitante alguna al ejercicio de la libertad de expresión. En este mismo tenor, la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 4 que:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la propiedad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (CDI, artículo 4, 2001).

Por su parte, el derecho a la honra y la reputación también está consagrado en diversos instrumentos de derecho internacional. El PIDCP (1966) en su artículo 17 señala que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Además, complementa que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. La CADH (1969) en el artículo 11 acota que:

Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias (sic) o esos ataques.

Como se observa, nuevamente la CADH es altamente específica en destacar los alcances de la honra y la dignidad, es decir, el propio instrumento deja claro que ninguna persona puede ser objeto de injerencias, entre las cuales, se tienen que citar las que se pudieran presentar por el ejercicio del derecho de la libertad de expresión.

El espacio europeo de protección de derechos humanos también muestra la regulación que se le proporciona al derecho a la libertad de expresión cuando en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEPDHLF) indica que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y hace hincapié en el segundo párrafo que afirma que el ejercicio de estas libertades puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas en la ley, las cuales constituyen condición sine qua non para una sociedad democrática, entre las que se señalan “la protección de la reputación o de los derechos ajenos” (CEPDHLF, artículo 10, 1996).²¹

Sin lugar a dudas un documento que brinda un potencial idóneo en los alcances del concepto de la libertad de expresión y de sus posibles restricciones es la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (DPLE) que, si bien es cierto no es un instrumento con valor vinculante, genera, proporciona y delinea los alcances de la libertad de expresión.²² En

²¹ Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y Enmendado por los Protocolos Adicionales Números 3, 5, 8 y 11, mayo de 1963, 20 de enero de 1966, 19 de marzo de 1985 y 28 de noviembre de 1996, respectivamente.

²² Por instrumento vinculante se entiende aquel documento que obliga a las partes contratantes a cumplir con los efectos y alcances de su contenido. El documento que rige los pasos a

el preámbulo se indica que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión; asimismo señala que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático (DPLE 2000).

En este sentido, el primer principio de la Declaración acota que:

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática (DPLE, principio 1, 2000)

El principio quinto indica que:

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión (DPLE, principio 5, 2000).

Así, esta declaración proporciona contenido al artículo 13 de la CADH. Deja muy claro que para la consolidación de una sociedad democrática un elemento es la libertad de expresión, la cual, en principio, goza de un máximo de libertad, salvo situaciones específicas que acarreen una restricción, entre las cuales destaca la protección de la reputación. Sin embargo, deja muy claro que esta situación se debe conducir por los canales de naturaleza civil y comprobarse que se tuvo la intención de infligir un daño.

seguir para la celebración de un instrumento internacional, llamémosle tratado internacional, es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.

Es importante señalar que el andamiaje normativo internacional, así como los principios que las propias instituciones vinculadas a la salvaguarda de los derechos humanos han enunciado, llegan a su grado máximo de expresión cuando se enfrentan a casos concretos, es decir, tanto la norma internacional como sus interpretaciones se ponen a prueba mediante la materialización misma de casos en los que se coloca en tela de juicio los alcances del enunciado normativo, por lo que la interpretación que hagan, tanto entes de protección de derechos humanos, como las instituciones jurisdiccionales, son los elementos que brindarán luz respecto a dichos conceptos de derecho.

En este sentido, la Corte IDH ha dado contenido tanto a los alcances de lo que significa el derecho a la libertad de expresión, así como a sus posibles limitantes. La Corte se ha concentrado en la consideración vinculada a que la libertad de expresión admite ciertas restricciones legítimas, siempre y cuando estén en los requerimientos de la CADH (Corte IDH, párrafo 36, 1985). No obstante, la propia Corte IDH ha indicado que las restricciones a la libertad de expresión dependerán de que estén orientadas a satisfacer el interés público imperativo (Corte IDH, párrafo 46, 1985).

Esta circunstancia es muy importante porque se deja de relieve que la libertad de expresión se coloca como un derecho con una connotación prioritaria. La propia Corte nuevamente regresa al punto de las restricciones al señalar que el artículo 13.3 de la CADH se debe leer en concordancia con el artículo 1 del mismo instrumento, en el apartado primero en relación a que los estados se “comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos (en la Convención) [...] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (CADH, artículo 1, 1969). Y cierra con un enunciado muy importante, ya que al realizar un examen de amplitud normativa, la Corte IDH concluye que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas, incluso por encima de documentos como la Convención Europea o el PIDCP (Corte IDH, párrafo 50, 1985).

En los casos contenciosos que ha conocido la Corte IDH también ha reiterado el criterio del derecho a la libertad de expresión como un elemento esencial del sistema interamericano. La Corte IDH ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática (Corte IDH 1985, 70). Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir en la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (Corte IDH 2004a, 112; 2004b, 82; 2006, 85; 2009a, 105 y 2009b, 116).

También es cierto que la Corte IDH ha señalado que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, por ejemplo, cuando ha dicho que el artículo 13.2 de la Convención que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa (Corte IDH, párrafo 43, 2011).

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH se ha enfrentado al escenario de ponderar ciertos derechos, tales como la libertad de expresión, y ha manifestado que el ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. La necesidad de proteger los derechos que pudieran verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia CADH (Corte IDH 2011).

Estas restricciones o limitantes de las que habla la Corte IDH se han materializado en principios que dan cabida a acotaciones, por ejemplo, al ejercicio de la libertad de expresión. Estas restricciones son: estar prevista en una ley, perseguir un fin legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional (Corte IDH, párrafo 51, 2011).

Respecto a este análisis es importante resaltar que el marco normativo que señala la posible tensión que existe entre el ejercicio de un derecho, la libertad de expresión y derecho a la honra ha sido abordado por la Corte IDH en el caso *Kimel vs Argentina* y *Tristán Donoso vs Panamá* (Corte IDH 2008 y 2009c). La Corte IDH ha reconocido que tanto la libertad de expresión y el derecho a la honra revisten suma importancia, por lo que ambos derechos deben ser tutelados y coexistir de manera armoniosa; además, señala que al ser necesaria la garantía de ambos derechos, la solución de un caso concreto se debe resolver en lo particular de acuerdo con las características y circunstancias (Corte IDH 2009b). Asimismo, la ponderación que se realice se debe hacer mediante un juicio de proporcionalidad. En el mismo sentido en el caso *Kimel vs Argentina* (Corte IDH 2008), la Corte ha dicho que la necesidad de proteger los derechos a la honra y a la reputación, así como otros derechos que pudieren verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención. Éstos deben responder a un criterio de estricta proporcionalidad (Corte IDH 2009b).

Los criterios observados indican que la libertad de expresión en el sistema interamericano tiene un valor fundamental en la construcción de una sociedad democrática. Dicho derecho tiene un espacio de amplitud en su manifestación, no obstante, también está sujeto a restricciones en su ejercicio, lo cual no significa que en cualquier circunstancia el ciudadano tenga que estar sujeto a limitantes, sino que *ex post* tiene que existir una ponderación casuística y proporcional, de conformidad con las circunstancias concretas del caso. Lo que significa que, aunque exista una tensión de derechos, la línea argumentativa que se sostiene en el presente ensayo

tiende a privilegiar el ejercicio de la libertad de expresión no en demérito de otros derechos como la honra y la reputación, sino con la premisa básica del equilibrio de potestades de derechos, de la magnificación de la esfera de racionalidad del ciudadano y de la protección de una sociedad democrática con el mínimo de restricciones.

Caso el “charolazo”

El caso de el “charolazo” muestra cómo, a partir de un caso concreto, existen ponderaciones que llevan a resoluciones divergentes por parte de los dos entes encargados de conocer los asuntos que quebrantan la normatividad electoral con relación al modelo de comunicación política: IFE y TEPJF. En lo particular, el primero se inclinó por restringir el derecho a la libertad de expresión en favor del derecho a la honra y la reputación; el segundo argumenta para sostener la idea de que el promocional en pugna no viola la esfera privada del denunciante y, en consecuencia, no es denigratorio ni calumnioso.

Este caso deja en evidencia que la interpretación que se lleva a cabo de las normas que regulan el modelo de comunicación política —diseñado mediante las reformas de 2007 y 2008—, por parte de las dos instancias de gestión electoral, pueden ser susceptibles de resoluciones contradictorias, lo que hace pensar que: a) el modelo de comunicación política, establecido en la reforma en cita tiene fisuras o espacios de ambigüedad y, en consecuencia, puede inducir a una interpretación divergente; o, b) los operadores jurídicos tienen una concepción diferente respecto a la ponderación y los alcances de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano. A partir de estas dos interrogantes se tratará de encontrar una respuesta clara acerca de qué fue lo que sucedió en el caso de El “charolazo”.

Narración de los hechos del promocional

El 30 de mayo de 2012 el diario *El Universal* difundió una pieza de audio en la que se plantea la necesidad de recaudar seis millones de dólares

para ganar la presidencia de la República. De igual modo, en la pieza se recogen expresiones de Luis Javier Creel Carrera respecto de una reunión con Andrés Manuel López Obrador y “Mancera” (en referencia a Miguel Ángel Mancera).

Del 10 al 14 de junio de 2012, se difundió nacionalmente el promocional televisivo identificado con el número de folio RV-01113-12, versión “Charolazo”, el cual, de acuerdo con las pautas para difusión en radio y televisión, fue inscrito por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y señalaba lo siguiente:

Voz en off: “En 2003 René Bejarano, operador de López Obrador, recibe dinero amarrado con ligas y en portafolios”.

Voz en off: “En 2012 vuelve a suceder...”

Aparente voz de Luis Costa Bonino: “Necesitamos conseguir seis millones de dólares para ganar la presidencia”.

Aparente voz de Luis Creel: “Formar esta reunión con Andrés Manuel y Mancera...”

Voz en off: “Esto no es honestidad. México merece algo mejor; tú decides”.

José Luis Vargas Valdez, representante de Luis Javier Creel Carrera, inconforme con el contenido de dicho promocional, promovió ante el IFE una denuncia por medio de la cual se hacen del conocimiento de la autoridad hechos que presuntamente contravienen la normativa electoral, consistentes en que el promocional referido causaba una lesión en la esfera de derechos de Creel Carrera al denigrar su imagen y reputación. El IFE inició un PES en contra del PRI y se acordó suspender la transmisión de dicho promocional. Derivado del estudio de dicho asunto, el IFE concluyó que el PRI había violentado la normatividad electoral y, por consiguiente, lo sancionó con una multa de \$545,710.00 pesos (IFE 2012a, 110).

Como consecuencia de dicha resolución el PRI apeló ante el TEPJF, al aducir que dicho promocional se había sacado a la luz pública amparado con el límite de la libertad de expresión, por lo que no era denigratorio ni calumnioso. Al respecto, el TEPJF resolvió revocar la resolución emitida por el IFE al estimar que no se había violentado la normatividad electoral y no se afectaba la honra y reputación de Luis Javier Creel Carrera. En la sentencia se instruyó que el IFE emitiera una nueva resolución respecto de dicho asunto (SUP-RAP-371/2012). En la segunda resolución, el IFE declaró infundado el PES iniciado contra el PRI por el promocional descrito (IFE 2012b, 73).

Análisis y consideraciones vertidas por el Instituto Federal Electoral

El IFE, en primera instancia, tenía que determinar si efectivamente el promocional de mérito transgredía la normatividad señalada en el artículo 41 de la Constitución y el Cofipe y, particularmente, delimitar si se violentaba el derecho al honor o la honra de Luis Javier Creel Carrera, mediante el promocional señalado.

Para el caso, el IFE realizó un conjunto de consideraciones jurídicas como consecuencia de la queja presentada por Creel Carrera, la cual, en síntesis, señalaba que el promocional denominado el “charolazo” violaba la normatividad electoral, al mostrar expresiones denigratorias y calumniantes que tenían la finalidad de menoscabar su imagen y reputación, al vincular su nombre con la idea de actos de deshonestidad e, incluso, con hechos que en el pasado tuvieron un carácter delictivo.

El IFE construyó su argumentación, en primer lugar, para dejar claro que la libertad de expresión es un derecho fundamental consagrado tanto en la Constitución como en tratados internacionales. Además, reitera la importancia que tiene éste, como valor democrático, pero deja ver de manera indubitable que dicho derecho no es absoluto:

Es importante apuntar que esta autoridad administrativa electoral concibe el derecho a la libertad de expresión como un valor democrático fundamental y reconoce que es tal la importancia que reviste este derecho en la formación de la opinión pública, que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, razón por la cual sus restricciones únicamente obedecen a las establecidas en la propia norma fundamental y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan (IFE 2012a, 65).[§]

La autoridad responsable continuó aportando argumentos en torno a las características de la legislación electoral mexicana, en lo particular, respecto a su permisión en el ejercicio de la libertad de expresión, pero también dejó claro que existen limitantes para su ejercicio, como las indicadas en los artículos 41 constitucional y 38 del Cofipe, cuando del contenido de un mensaje se desprenda que no aporta nada a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática, y únicamente se trate de:

la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menoscabo y animosidad las que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática (IFE 2012a, 72).

Cuando el IFE estudió a fondo el asunto aclaró que el derecho al honor no se encuentra tutelado en forma expresa por la Constitución; sin embargo, se puede desprender de una interpretación sistemática de su articulado y de los tratados internacionales de los que México es parte. Dicho estudio iría encaminado para señalar que la normatividad prohíbe las injerencias

[§] Énfasis añadido.

arbitrarias e ilegales en la vida privada, es decir, para dejar claro que en el ejercicio de la libertad de expresión no se pueden vulnerar otros derechos.

De manera fundamental, otro de los elementos que toma el IFE para perfilar el sentido de su resolución es argumentar que el denunciante no realiza funciones públicas, no es servidor público ni se encuentra inmerso en las características propias del debate democrático. Esto se exemplifica cuando dice:

se trata de un particular que no se encuentra inmerso en el debate político de una justa comicial, ya que si bien es cierto la crítica establecida en el promocional de mérito no se dirige necesariamente al C. Luis Javier Creel Carrera, lo cierto es que se le utiliza, agraviando su honra y dignidad por como se le refiere en el promocional analizado (IFE 2012a, 86).

En este sentido arriba a la conclusión de que el promocional motivo de análisis:

sí es susceptible de producir un daño irreparable a la imagen del ciudadano quejoso, ya que desde la óptica de esta autoridad, las expresiones contenidas en el promocional bajo análisis, pueden resultar desproporcionadas e innecesarias, desde la óptica de análisis del sujeto que en el presente procedimiento resiente la afectación (IFE 2012a, 86).

En conclusión, el IFE estimó que la referencia y vinculación que se hace del ciudadano quejoso en el promocional respecto a hechos deshonrosos, deshonrosos y delictivos podría causar un daño en su imagen, honra y reputación, por lo que se consideró que se estaba en presencia de una transgresión a la normatividad electoral por parte del PRI.²³

²³ Es importante señalar que la resolución a la que se llegó gozó de los votos a favor de 7 de los 9 consejeros del Consejo General del IFE. A favor votaron: Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello, María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández, Sergio García Ramírez, Francisco Javier Guerrero Aguirre y María Marván Laborde. En contra: Benito Nacif Hernández y Leonardo Valdés Zurita.

En síntesis, la argumentación que siguió el IFE para considerar que la propaganda en cuestión fue violatoria del esquema de comunicación política, previsto por las reformas de 2007 y 2008, giró en torno a la ponderación entre el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la honra y reputación, decantándose por estos últimos al señalar que el presunto afectado no es un sujeto que esté expuesto al escrutinio público y que al vincularlo con expresiones y actos deshonestos se estaba menoscabeando su esfera privada.

Análisis y consideraciones vertidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El TEPJF llegó a una consideración opuesta a la del IFE, en relación con que la propaganda motivo de la denuncia no fue violatoria de la normatividad electoral. En lo particular, el Tribunal analizó dos de los agravios: el primero en torno a la falta de exhaustividad y congruencia, declarándolo infundado, y, el segundo relativo a la violación del principio de legalidad, en el que el Tribunal lo estimó fundado y suficiente.

El TEPJF hizo hincapié en que la acción de denigrar consistía en:

hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión, en tanto que la calumnia implica hacer una acusación maliciosa sobre hechos específicos falsos, situación que no se advirtió se configurara en el caso concreto (SUP-RAP-371/2012).

La argumentación de por qué no se colma la hipótesis de denigrar o calumniar en el promocional de mérito a Luis Javier Creel Carrera es en virtud de que el atribuirle haber dicho “formar esta reunión con Andrés Manuel y con Mancera”, no genera la idea o percepción de que el quejoso esté cometiendo un acto inapropiado, deshonesto o ilegal.

El Tribunal deja claro que del contexto del promocional no se advierte que el PRI atribuya hechos deshonestos al denunciante, ni que se genere una idea negativa de él, lo que se desprende es, únicamente, que se haya

llevado a cabo una reunión, y, además, que Creel Carrera no haya negado o desvirtuado dicho encuentro. El ente jurisdiccional reitera que el exponer al demandante de haber organizado una reunión no lo calumnia o denigra.

Como consecuencia del análisis del caso, el TEPJF arriba a la conclusión de que:

el Partido Revolucionario Institucional solo reprodujo en el promocional objeto de la denuncia, que hubo una reunión, en la que supuestamente el citado sujeto denunciante pretendió convocar a Andrés Manuel López Obrador y Miguel Ángel Mancera.

[...] no se considera que el Partido Revolucionario Institucional haya calumniado a Luis Javier Creel Carrera, pues solo reiteró en la propaganda que motivó la denuncia lo que informó un medio de comunicación, y siendo así, fue del conocimiento público (SUP-RAP-371/2012).

Como se puede apreciar, el argumento toral de análisis del TEPJF se concentra en dilucidar si del promocional en cuestión se desprende una calumnia o se denigra al denunciante, situación que a consideración del Órgano Jurisdiccional no se cumple, en virtud de que únicamente se consignó en un promocional, un hecho que había sido del dominio público y en el que supuestamente el denunciante pretendió convocar a ciertos actores políticos a una reunión. Por lo que no se podía advertir una violación a la normatividad electoral por parte del PRI por la difusión del promocional.

Conclusiones y análisis respecto a las consideraciones vertidas por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Este apartado ayudará a responder las preguntas que se plantearon en el inicio del anterior, es decir, el modelo de comunicación política vigente refleja que, ante un mismo hecho, el IFE y el TEPJF pueden llegar a conclusiones opuestas, respecto a la aplicabilidad de las normas que regulan el

nuevo modelo de comunicación política. Sin embargo, dicha contradicción entraña más que una simple divergencia de criterios, la posibilidad de identificar problemas en el diseño legislativo del modelo de comunicación y en la concepción del alcance de los derechos humanos por parte de los operadores jurídicos.

El primer elemento que tiene que señalarse es que el piso normativo constitucional que establece la reforma de 2007, específicamente la del artículo 41, apartado C, desde la óptica de este trabajo, es un andamiaje que violenta la normatividad internacional, al estimarse que tiene un contenido de censura previa, al partir de la idea de restringir la libertad de expresión prima facie, pieza angular del juego democrático, en lugar de magnificar un derecho.

Esta restricción en sí misma es nulatoria del derecho a la libertad de expresión y no puede estar fundada en propósitos vinculados a un sistema plural y competitivo de partidos políticos, tal y como el propio IFE lo señaló:

La reforma tuvo entre sus propósitos centrales, fortalecer y consolidar un sistema plural y competitivo de partidos políticos y la equidad en las condiciones de la contienda político electoral.

Acorde con lo anterior, es razonable estimar que el legislador ordinario federal, al establecer las limitaciones legales bajo análisis, consideró que no era posible avanzar en la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, si no se garantizaba, entre otras condiciones, el deber de los partidos políticos de abstenerse de denigrar a las instituciones y a los partidos o de calumniar a las personas en la propaganda política que utilicen (IFE 2012a, 43).

El IFE en su primera resolución coincidió con la idea de que el espíritu del legislador en las reformas de 2007 y 2008 era que incorporar limitantes a la libertad de expresión tendría como consecuencia un sistema plural y competitivo de partidos políticos, es decir, al utilizar como argumentos

dichos conceptos, se transgredió y limitó el ejercicio de un derecho y un valor fundamental en una sociedad democrática.

Además de lo señalado, la posición argumentativa que mostró el IFE indica que las limitaciones que se desprenden del modelo de comunicación, a la hora de someterlo al examen de un caso concreto, no son tan evidentes y al contrario, pueden ser maleables. Tan así es que buena parte de la argumentación que el IFE utilizó en su primera resolución en la que sanciona al PRI por el promocional en cuestión, también le sirvió para argumentar que no se denigró ni calumnió a Luis Javier Creel Carrera, en su segunda resolución. Es decir, el modelo se presta para interpretar una norma en un sentido restrictivo, pero también para no hacerlo.

En un segundo punto se puede señalar que el TEPJF cuando conoce de la resolución del IFE revierte las consideraciones que llevaron a éste a sancionar al PRI en un primer momento. Esta situación deja en evidencia lo que se ha argumentado: en una misma situación, existe una resolución opuesta. Las consideraciones que llevó a la práctica el Tribunal no se refieren a la tensión en el ejercicio de ciertos derechos, sino de manera preponderante a dilucidar si se calumniaba o denigraba al denunciante por la transmisión del promocional. El TEPJF dejó con su resolución a salvo el derecho de libertad de expresión del PRI con el caso concreto, pero en general, estableció criterios para ampliar los alcances de la manifestación de las ideas en un juego democrático electoral.

En su ejercicio contencioso, el TEPJF revirtió una decisión que limitaba el derecho a la libertad de expresión, que por propias palabras del IFE, el legislador federal había estimado necesario y positivo, lo que significa que, a pesar de que exista una normatividad restrictiva, mediante el ejercicio contencioso, se pueden abrir los espacios de interpretación de la norma, con el objetivo de canalizar el comportamiento de los actores.

No obstante que el criterio del TEPJF se dirigió a salvaguardar el derecho a la libertad de expresión, también se cree que el razonamiento del Tribunal se pudo haber fortalecido si se hubieran tomado en cuenta los

principios de análisis de racionalidad filosófico, político y jurídico que se describen en el presente ensayo. Es decir, dichos principios tienen como eje de materialización normativa el principio *pro homine*, establecido en el artículo primero constitucional.²⁴

La propuesta argumentativa en este ensayo se encamina a mostrar que un derecho humano como la libertad de expresión, columna vertebral de las sociedades democráticas y del pleno desarrollo de los individuos (en tanto su vertiente de manifestar sus ideas y de allegarse de la información), no puede estar sujeta a una normatividad restrictiva. No obstante, si no existe la manera de hacer a un lado las limitaciones que la propia norma establece, lo que sí se puede hacer es buscar la norma más favorable para la potenciación y exponenciación de los derechos. Eso es precisamente lo que aporta el principio *pro homine* consignado: favorecer a la persona en todo tiempo la protección más amplia, con relación a normas de derechos humanos, tal y como operó, al final, la resolución definitiva en el caso de el “charolazo”.²⁵

²⁴ Artículo 1, párrafo segundo de la CPEUM (2013): “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”.

²⁵ En este sentido, se ve con preocupación la resolución de la contradicción de tesis resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 293/2011 de fecha 3 de septiembre de 2013, en lo referente a que cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. Lo anterior en virtud de que restricciones como la señalada en el artículo 41, apartado C de la CPEUM, se pueden considerar como una salida para el incumplimiento de los compromisos internacionales que México tiene en materia de derechos humanos, específicamente con la CADH y los criterios de la Corte IDH.

Fuentes consultadas

- Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- .1994. *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona: Gedisa.
- Barendt, Eric. 2007. *Freedom of Speech*. 2^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. México: TEPJF.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Carbonell, Miguel. 2005. *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa.
- CDI. Carta Democrática Interamericana. 2001. Disponible en http://oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- CDN. Convención sobre los Derechos del Niño. 1989. Resolución 44/25. 20 de noviembre. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- CEPDHILF. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. 1996. Roma. 4 de noviembre de 1950. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/spanish/Sz17euroco.html> (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf> (consultada el 1 de septiembre 2013)].
- Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/>

ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659
(consultada el 16 de mayo de 2014).

- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. Opinión consultiva CC-5/85. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Resolución de 13 de noviembre de 1985. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 30 de mayo de 2014).
- . 2004a. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2004b. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2006. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2008. Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2009a. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2009b. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).

- . 2009c. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- . 2011. Fontevecchia y D'amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: TEPJF.

CVDT. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. Viena. 23 de mayo. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html> (consultada el 1 de septiembre de 2013).

DADDH. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948. Bogotá. Disponible en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2013).

DDBPV. Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia. 1776. Virginia. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/21.pdf> (consultada el 30 de julio de 2013).

DDHC. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789. Francia. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/976/10.pdf> (consultada el 1 de septiembre de 2013).

Donsanto, Craig C. 2008. Corruption in the Electoral Process under U.S. Federal Law. En *Electoral Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, eds. R. Michael Alvarez, Thad E. Hall y Susan Hyde. Washington: Brookings Institute.

DPLE. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. 2000. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Octubre. 108 periodo ordinario. Disponible en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2013).

DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. San Francisco. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 1 de septiembre de 2012).

Expediente Varios 912/2010. Relativo a la Instrucción Ordenada por el Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha 7 de septiembre de 2010, dentro del Expediente Varios 489/2010. 14 de julio. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011(consultada el 1 de septiembre de 2013).

Fatka, Staci L. y Levien Jason Miles. 1998. "Protecting the Wright to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution". *Harvard Journal of Legislation* (verano): 559-88.

Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Theory of Law and Democracy*. Boston: MIT Press.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer MacCoy y Thomas M. Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea". *América Latina Hoy*, vol. 51, 15-40.

Hyde, Susan D. 2011. *The Pseudo-Democrats Dilemma*. Ithaca: Cornell University Press.

IFE. Instituto Federal Electoral, 2008a. *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*. México: IFE.

—. 2008b. *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos*. México: IFE.

—. 2012a. Resolución: SCG/PE/JLVV/CG/228/PEF/305/2012 y su acumulado SCG/PE/RJBM/CG/229/PEF/306/2012 de 21 de junio de 2012. Denunciantes: Luis Javier Creel Carrera y René Juvenal Bejarano Martínez. Contra: Partido Revolucionario Institucional. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Junio/CGext201206-21_01/CGe210612rp12-12.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).

- . 2012b. Resolución: SCG/PE/JLVV/CG/228/PEF/305/2012 y su acumulado SCG/PE/RJBM/CG/229/PEF/306/2012 de 26 de julio de 2012. Denunciantes: Luis Javier Creel Carrera y René Juvenal Bejarano Martínez. Contra: Partido Revolucionario Institucional. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Julio/CGext201207-26/CGe260712rp_3-2.pdf (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Kelly, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works and Why It Often Fails*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lemoine, Ernesto. 1995. *Insurgencia y república federal, 1808-1821*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Liszka, James. 1996. *A General Introduction to the Semiotic of Charles Sanders Peirce*. Bloomington: Indiana University Press.
- Marchetti, Vitor. 2008. “Governança eleitoral: O modelo brasileiro de justiça eleitoral”. *Revista de Ciências Sociais* 4. (vol. 51): 865-93.
- Meiklejohn, Alexander. 1965. *Political Freedom*. 2^a ed. Nueva York: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart. 2008. *Sobre la libertad*. Madrid: Tecnos.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. 2002. “The Comparative Study of Electoral Governance”. *International Political Science Review* 1 (vol. 23): 5-27.
- Nava Gomar, Salvador. 2003. *Dinámica constitucional: entre interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*. México: IIJ-UNAM/Universidad Anáhuac/Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Norris, Pippa. 2013. “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”. *Electoral Integrity Project*. Weatherhead Center for International Studies. 4 de junio.
- Pareja Paz-Soldán, José. 1954. *Las constituciones del Perú*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Ramírez Díaz, Edwin. 2013. *Modelos de gobernanza electoral en Centroamérica*. Tesis de doctorado. México: UAM.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel. 2012. Dimensiones constitutivas y ejes estructurantes de la ciudadanía. En *Representación, ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*, coords. Adrián S. Giménez-Welsh, Alicia Hernández y José Luque Brazán. México: Gernika.
- Scanlon, Thomas. 1972. "A Theory of Freedom of Expression". *Philosophy and Public Affairs* 2 (vol. 1): 204-26.
- Schedler, Andreas. 2013. "The Societal Subversion of Electoral Integrity. Mexico's Civil War Democracy". *Electoral Integrity Project*. Weatherhead Center for International Relations. 4 de junio.
- Sentencia SUP-RAP-371/2012. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00371-2012.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Suprema Corte de los Estados Unidos. 1978. Primer Banco Nacional de Boston versus Bellotti. Núm. 76-1978. Resolución, abril 26 de 1978.
- . 2010. Ciudadanos Unidos versus Comisión Federal de Elecciones. Núm. 08-205. Debate marzo 24 de 2009. Vuelto a debatir, septiembre 2009. Resolución, enero 21, 2011. Disponible en <http://www.law.cornell.edu/supct/pdf/08-205P.ZO> (consultada el 30 de mayo de 2014).
- The Bill of Rights*. 1689. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2698/20.pdf> (consultada el 1 de septiembre de 2013).
- Villafranco Robles, Citlali y Luis Eduardo Medina Torres. 2013. "El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (Especial sobre Observación Electoral 2012): 393-407.



*Sección
Estados*

Análisis de la representación proporcional de diputados en Chihuahua y Durango. Consideraciones en torno a la distribución de votos en coaliciones

*Proportional Representation in Chihuahua and Durango.
A Study of Votes' Distribution among Coalition*

Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez (Méjico)*

Fecha de recepción: 10 de julio de 2013.

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2014.

RESUMEN

El artículo trata de explicar las implicaciones de la libertad de distribución de los votos en los convenios de coalición entre partidos políticos, y cómo esa práctica electoral trasciende en un sistema diseñado para transformar los votos en representación política.

PALABRAS CLAVE: Coalición, representación proporcional, sistema democrático, Constitución, voto.

* Magistrado adscrito a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. eugenio.partida@te.gob.mx.

ABSTRACT

This article explains the implications of the unrestricted right given to the political parties, to allocate the votes among themselves in the coalition agreements they enter and how this electoral practice transcends in the system which is designed to transform the votes in political representation.

KEYWORDS: Coalition, proportional representation, democratic system, Constitution, vote.

Introducción

Este ensayo está encaminado a describir y explicar los sistemas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los estados de Chihuahua y Durango durante los procesos electorales de 2013, en los que se presentó la peculiaridad de que los partidos políticos que constituyeron coaliciones acordaron la distribución de votos en los convenios respectivos a partir de porcentajes que mejor cuadraban a sus intereses.

El planteamiento que surge es: ¿cuáles son los efectos de dicha libertad de reparto de votos a la luz de las finalidades del sistema de representación proporcional?

Es interesante abordar este tema porque en ciertos casos judiciales se ha reclamado que la libertad apuntada transgrede la competencia electoral y constituye un fraude a la ley. Sin embargo, las reglas del juego democrático, de cierta forma, justifican que el legislador deje a la negociación entre partidos el peso y contrapeso de dicha distribución.

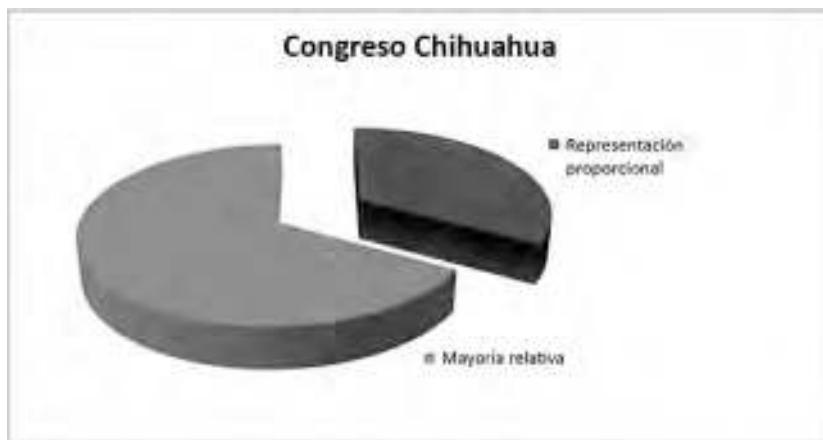
En ese escenario, la inquietud académica en torno a dicha encrucijada jurídica lleva a tratar de explicar cómo este fenómeno incide en el voto ciudadano y en el sistema electoral.

Para contextualizar el tema se explican las características del modelo de representación proporcional en las entidades donde estos juicios tuvieron origen, para después formular algunas consideraciones relativas a los efectos de la distribución de votos en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional.

Sistema de representación proporcional de diputados en Chihuahua

El Poder Legislativo del estado de Chihuahua está integrado por 33 diputados: 22 de mayoría relativa y 11 de representación proporcional (CPELSCH, artículo 40, párrafo 2, 2013). Es decir, una proporción de 66.66 y 33.33%, respectivamente.

Gráfica 1. Integración del Congreso del estado de Chihuahua conforme a los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (CPELSCH) y a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEch), el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEE Chihuahua) es el órgano competente para asignar curules por el principio de representación proporcional sin distinguir a los partidos integrantes de las coaliciones de aquellos que compitieron sin estar coaligados. En el cuadro 1 se detalla el sistema de representación proporcional en Chihuahua.

Cuadro 1. Sistema de representación proporcional en Chihuahua

Requisitos de asignación	Formas de distribución
Lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes (la cual no podrá contener más de 50% del mismo género).	La fórmula se desarrolla a partir de rondas por porcentajes de votación (LEch, artículo 17, numeral 2, 2013).
Para que una coalición o partido tenga derecho a participar en la asignación (LEch, artículo 15, 2013) debe:	Primera ronda. Una diputación a cada partido que hubiera obtenido por lo menos 2% de la votación estatal válida emitida.
1) Haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 14 distritos electorales.	Segunda ronda. Una diputación a cada partido que hubiera obtenido más de 7 y hasta 10% de la votación.
	Tercera ronda. Si quedan diputaciones por asignar, una a cada partido que haya obtenido más de 10 y hasta 20% de la votación.

Continuación.

<p>2) Alcanzar mínimo 2% del total de la votación estatal válida emitida.^A</p> <p>Orden de asignación</p> <p>Se aplica a partir del llamado repechaje que implica que, de entre los candidatos de la misma coalición o partido, la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional se intercale entre los candidatos de la lista de dicho principio y los candidatos propietarios de la fórmula que haya obtenido el más alto porcentaje de votación válida en su respectivo distrito.</p> <p>Entonces, las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido se asignarán alternada y sucesivamente, es decir, “uno y uno”. De la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mediante listas previamente registradas. 2) Atendiendo a los más altos porcentajes de votación válida obtenida en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido (repechaje). 	<p>Cuarta ronda. Si quedan diputaciones por asignar, una a cada partido que hubiera obtenido más de 20% de la votación.</p> <p>Si agotado lo anterior quedarán diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una, y en orden decreciente del porcentaje de votación.</p> <p>Sobrerepresentación</p> <p>Por otra parte, existen las siguientes <i>reglas para evitar sobrerepresentación</i> (LEch, artículo 16, numeral 1, 2013):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ningún partido político podrá contar con más de 22 diputados por ambos principios. 2) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Conforme a la ley, esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal válida emitida más 8 por ciento.
--	--

^A Para efectos de lo anterior, se entiende lo siguiente: Votación total emitida: suma del total de votos depositados en las urnas para diputados de mayoría relativa en la entidad. Votación estatal válida emitida: la resultante de restar de la votación total emitida los votos de candidatos no registrados y los votos nulos.

Fuente: Elaboración propia con base en LEch, artículos 15, 16, numerales 1 y 2, y 17, numeral 2, 2013.

En el proceso electoral 2012-2013 participaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT); la coalición parcial “Unidos por más seguridad” —integrada por el PRI, el PVEM y el Partido Nueva Alianza para contender en ocho distritos (III, IV, VI, XII, XIII, XVII, XVIII y XX)—; la coalición parcial “Unidos por más progreso” —presentada por el PRI y el PT para contender en ocho distritos (VII, IX, X, XI, XV, XIX, XXI y XXII) y una candidatura común entre el PRI y el PRD en el distrito I.

Cuadro 2

Partido o coalición	Emblema
Partido Acción Nacional (PAN)	
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	
Coalición “Unidos por más seguridad”	
Coalición “Unidos por más progreso”	
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	
Movimiento Ciudadano (MC)	
Partido Nueva Alianza	

La asignación de diputaciones realizada en este proceso electoral fue la siguiente:

Cuadro 3. Procedimiento y asignación de diputados por el principio de representación proporcional en Chihuahua

Partido político	Primera ronda (más de 2%)	Segunda ronda (de 7 hasta 10%)	Tercera ronda (de 10 hasta 20%)	Diputados de representación proporcional	Diputados por mayoría relativa	Diputados por ambos principios
PAN	1	1	1	3	4	7
PRI	-	-	-	-	15	15
PRD	1	-	-	1	1	2
PT	1	1	-	2	-	2

Continuación.

Partido político	Primera ronda (más de 2%)	Segunda ronda (de 7 hasta 10%)	Tercera ronda (de 10 hasta 20%)	Diputados de representación proporcional	Diputados por mayoría relativa	Diputados por ambos principios
PVEM	1	1	-	2	1	3
MC	1	-	-	1	-	1
Nueva Alianza	1	1	-	2	1	3
Totales				11	22	33

Fuente: Elaboración propia.

En términos prácticos, el PRI alcanzó 15 diputados de mayoría relativa en la integración de la LXIV Legislatura,¹ pues como se advierte de lo establecido en la ley (LEch, artículo 72, numeral 2, inciso g, 2013), las coaliciones terminan automáticamente una vez concluido el proceso electoral, de ahí que éstas no están representadas en el Congreso del estado, sino únicamente los partidos políticos.

Por lo tanto, en los mismos términos que sucede con la votación de las coaliciones parciales, los candidatos de éstas que hayan resultado triunfadores en la vía uninominal deben considerarse como registrados por el partido político que los postula, pues lo contrario implicaría vulnerar la representatividad de cada instituto político en la integración del órgano legislativo.²

¹ El PRI triunfó en 5 distritos uninominales electorales (distritos II, V, VIII, XIV y XVI), y por otro lado, la coalición “Unidos por más seguridad” obtuvo también triunfos en 5 distritos uninominales electorales (distritos III, IV, VI, XII y XVIII), y la coalición “Unidos por más progreso”, 7 triunfos (distritos VII, IX, X, XI, XV, XXI y XXII). Acorde con lo pactado en los convenios de coalición, los candidatos propietarios que obtuvieron el triunfo electoral y que eran originarios del Partido Revolucionario Institucional, y que por tanto formarían parte de su fracción parlamentaria, eran los de los distritos siguientes: III, VI, VII, IX, X, XI, XV, XVIII, XXI y XXII.

² Esto encuentra sustento en la tesis LXXXIX/2001 de la Sala Superior del TEPJF.

Puntos litigiosos del caso Chihuahua

El PAN reclamó, en sede judicial, la legalidad de un convenio de coalición por considerarlo violatorio tanto de la Constitución local como de la ley electoral, pues estimó que se perjudicó en un momento determinado el interés general y los intereses del propio instituto político; desde su perspectiva, esto redundó en que tuviera un número inferior de diputados de representación proporcional a los que conforme a derecho le correspondían (SG-JRC-29/2013).

Esto se debió a que los partidos políticos que obtuvieron mayor porcentaje de votación en la distribución que se pactó en el convenio lograron asignaciones de diputados que no les hubieran correspondido en caso de haber participado en forma individual. Además alegó que con tan sólo 52% de votos los partidos coaligados se habían hecho de 75% de los diputados del Congreso. Esto se evidencia en el cuadro 4:

Cuadro 4

Partido	Votación	Porcentaje (%)	Diputados de representación proporcional
PAN	371,729	36.2917012	3
PRI	200,023.42	19.5281783	0
PRD	41,875	4.0882336	1
PT	96,062.50	9.37852992	2
PVEM	95,353.40	9.30930087	2
MC	24,841	2.42521339	1
Nueva Alianza	139,086.68	13.5789573	2

Fuente: POEC 2013.

Lo anterior quiere decir que en tanto al PAN le costó 123,909 votos cada diputación, resultado de dividir 371,729 votos obtenidos entre tres diputaciones de representación proporcional asignadas, el PT, el PVEM y Nueva Alianza sólo necesitaron respectivamente 48,031, 47,676 y 69,543

votos por cada diputado de representación proporcional. Es decir, con muchos menos votos, estos partidos obtuvieron curules en segunda ronda, esto aunado al hecho de que dichos porcentajes, en buena medida, eran el resultado de los convenios de coalición celebrados con el PRI.

En este contexto, el objeto de análisis consiste en que el sistema electoral de Chihuahua prevé una cláusula abierta para que los partidos políticos constituyan coaliciones, tanto parciales como totales. Dicha cláusula establece que:

los partidos políticos que decidan formar una coalición, deberán celebrar un convenio que contendrá, entre otros, el acuerdo por el que se repartirán los votos entre los partidos que integren la coalición, en el cual se podrá convenir que los votos se adjudiquen a uno, a varios o a todos, en la parte proporcional en que convenga a los interesados (LEch, artículo 70, numeral 2, inciso g, 2013).

Al respecto, conforme a la cláusula décima del convenio de coalición parcial y el punto octavo del acuerdo administrativo de registro, la distribución porcentual entre los partidos coaligados como “Unidos por más seguridad” fue la siguiente:

Cuadro 5. Distribución porcentual de los votos

Partido	Porcentaje (%)
PRI	2
PVEM	40
Nueva Alianza	58

Fuente: Elaboración propia con base en SG-JRC-29/2013, cuaderno accesorio 1, foja 364.

En ese contexto, el partido impugnante cuestionó el efecto aparentemente atentatorio en la distribución de los votos, en la medida que a juicio del partido actor se procura un beneficio indebido y transgresor del orden público al crear una representatividad artificial de los partidos coaligados, específicamente de aquellos que logren un porcentaje de votación muy amplia en el convenio, que no corresponde a su real representación histórica como, en este caso, la obtenida en los distritos en los que contendieron de manera individual que en esta elección fue de 4.63%, 5.48% y 2.96% en promedio, respectivamente (PRI, PVEM y Nueva Alianza).

Concluye lo anterior, pues desde su óptica, dichos institutos políticos no alcanzaron en las elecciones pasadas porcentajes de votación tales que les hubieran permitido obtener esos grados de representatividad.

Para demostrar la certeza de su posición el partido demandante argumentó en esencia:

- 1) Que el convenio altera el régimen de representación proporcional al proponer una sobrerepresentación de los institutos políticos coaligados.
- 2) Que un asunto de interés público, como la asignación de diputados de representación proporcional sobre la base de los votos obtenidos en una elección, debe tener mayor prioridad y significación a la voluntad de los partidos políticos.
- 3) Que si bien los partidos tienen derecho a coaligarse ello no implica que su autonomía tenga el alcance para establecer sin restricción alguna los términos en los cuales se llevará a cabo la distribución de votos, más allá de lo que establezca el precepto.
- 4) Que si bien es cierto que el cálculo político y la estrategia encamina a ganar elecciones o impedir que otros las ganen son herramientas válidas de la contienda electoral, ninguno de estos criterios es aplicable al proceso de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

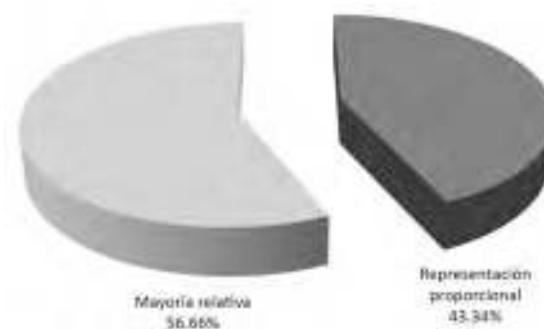
- 5) Que la variabilidad natural de los resultados electorales es la demostración evidente de cómo un convenio de coalición que establece la repartición de votos es distorsionante de la voluntad popular.
- 6) Que ese efecto es contrario al principio de la sobrerepresentación y el umbral de 8 puntos que el artículo 40 de la Constitución local fija como límite extremo para ese fin.
- 7) Que el estudio de los elementos históricos demuestra la existencia de un beneficio indebido para los partidos políticos al tenor de la aplicación del clausulado del convenio de coalición celebrado específicamente en la elección de 2010, que degeneró en una ruptura al sistema de representación proporcional.

Con tales razonamientos, sostenía que el convenio de coalición debía declararse ilegal. Ahora se explicará el caso del estado de Durango.

Sistema de representación proporcional en Durango

El Poder Legislativo del estado de Durango está integrado por 30 diputados, 17 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional (CPELSD, artículo 31, 2014). Es decir, una proporción de 56.66 y 43.34%.

Gráfica 2. Integración del Congreso del estado de Durango conforme a los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD) y la Ley Electoral para el Estado de Durango (LED), el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango (IEPC Durango) es el órgano competente para asignar curules por el principio de representación proporcional sin distinguir a los partidos integrantes de las coaliciones de aquellos que compitieron sin estar coaligados. De los ordenamientos antes señalados, se puede desprender el sistema de representación proporcional para la entidad federativa que se analiza, según se expone a continuación:

Cuadro 6. Sistema de representación proporcional en Durango

<p>Requisitos para inscribir listas (LED, artículo 296, numeral 1, 2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) El partido político deberá acreditar que tiene registro. 2) Asimismo, que participa con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 12 distritos electorales. 	<p>Procedimiento de asignación de diputados de representación proporcional (LED, artículos 294, numeral 1, fracciones I, II y III, y numeral 2, 297, numeral 1, fracciones I, II y IV, 2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Se hará la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron 2.5% de la misma. 2) Se procederá a determinar la votación efectiva emitida en la circunscripción plurinominal. 3) Con base en la votación efectiva en la circunscripción plurinominal, se asignarán los diputados de representación proporcional: <p>Fórmula electoral para la aplicación de curules:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cada partido que hubiera alcanzado 2.5% de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a un diputado de representación proporcional. b) Del total de la votación efectiva se deducirá la votación obtenida por el partido ganador. c) Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 17 diputados por ambos principios. <p>4) El Consejo Estatal expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional y posteriormente hará la declaratoria de validez de dicha elección.</p>
<p>Elementos de la fórmula electoral (LED, artículo 297, numeral 2, 2012)</p> <p>I. Porcentaje mínimo. El 2.5% de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal.</p> <p>II. Cociente rectificado. El resultado de dividir la votación efectiva menos la sumatoria de la votación</p>	<p>Procedimiento de aplicación de la fórmula electoral (LED, artículo 298, 2012)</p> <p>1) Al partido político que alcance un porcentaje mínimo de 2.5% de la votación total emitida de la circunscripción plurinominal, se le asignará 1 diputado.</p> <p>(En caso de que por la aplicación de la fracción IV del párrafo 1 del artículo anterior, el número de curules que falten por asignar, sea menor que el número de partidos que alcanzaron el porcentaje mínimo, éstas se repartirán entre los partidos que obtuvieron mayor votación en orden decreciente).</p>

<p>requerida para alcanzar el porcentaje mínimo de todos los partidos que lo alcancen y la del partido que más votos haya obtenido, entre el número de curules no repartidas, después de deducir las asignaciones que se hicieron mediante el porcentaje mínimo.</p> <p>III. Resto mayor. El remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido (Se utiliza si aún hubiere curules por repartir, aún en el caso de que un partido político no hubiere participado en la distribución de diputados por cociente rectificado por no haberlo alcanzado).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2) Efectuada la distribución mediante el porcentaje mínimo, se procederá a obtener el cociente rectificado, si hubiere curules por asignar; 3) Obtenido el cociente rectificado se asignará a cada partido político tantas curules, como el número de veces contenga su votación dicho cociente, siempre y cuando queden por asignarse, iniciando por el partido político que haya obtenido el mayor porcentaje de votación. 4) Si después de aplicarse el cociente rectificado quedan curules por repartir, éstas se distribuirán por el método de resto mayor siguiendo el orden. 5) Una vez hechas las asignaciones de diputados electos, según el principio de representación proporcional, el Consejo Estatal expedirá a cada partido político las constancias respectivas.
---	---

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Los resultados de la asignación de diputados de representación proporcional, y la conformación del Congreso del estado en el proceso electoral 2013 en Durango, fueron los siguientes:

Cuadro 7. Asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional

Partidos	Votación	Diputados asignados por porcentaje mínimo	Diputados asignados por cociente rectificado	Total de diputados asignados por el principio de representación proporcional
PAN	163,918	1	1	2
PRI	279,072	1	4	5
PRD	34,803	1	-	1
PT	37,703	1	-	1
PVEM	20,532	1	-	1
MC	27,263	1	-	1
Partido Duranguense (PD)	15,612	1	-	1
Nueva Alianza	20,831	1	-	1

Fuente: Acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en sesión especial de fecha domingo 21 de julio de 2013, por el que se realiza la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y se declara la validez de la elección.

Puntos litigiosos del caso Durango

En los medios de impugnación SG-JRC-68/2013, SG-JRC-72/2013, SG-JRC-73/2013, SG-JDC-171/2013 y SG-JDC-172/2013, acumulados, los promoventes controvertían de origen el acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, de 21 de julio de 2013, por medio del cual se asignaron diputados por el principio de representación proporcional, para integrar la LXVI Legislatura del Congreso local.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango (TEPJED) dictó resolución mediante la cual confirmó el acuerdo aludido.

En lo que se refiere a la materia del agravio, los partidos impugnantes (PVEM, PAN y PRD) cuestionaron la constitucionalidad de la disposición que permite la libre distribución de los votos en los convenios y, particularmente, su aplicación concretada en el acuerdo controvertido en la instancia local y confirmado en la sentencia de origen.

La norma cuestionada es del tenor siguiente:

Artículo 49

3. La votación que obtenga la coalición parcial que no registre cuando menos doce candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se distribuirá entre los partidos coaligados conforme a los términos pactados en el convenio correspondiente, para, si es el caso, participen en la asignación de curules de representación proporcional (LED, artículo 49, numeral 3, 2012).

En lo que interesa, durante el proceso electoral 2012-2013 en Durango, el PRI, el PVEM, Nueva Alianza y el PD constituyeron la coalición parcial denominada “Alianza para seguir creciendo”, a efectos de postular fórmulas de candidatos a diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales II, III, V, XV y XVII.

En la cláusula décima cuarta del convenio de coalición se pactó que la distribución de los votos entre los partidos coaligados sería la siguiente:

Cuadro 8. Distribución de votos entre los partidos integrantes de la coalición parcial “Alianza para seguir creciendo” para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional

Partido	Forma de distribución de votos
PVEM 	15,000 votos
PD 	Lo necesario para alcanzar 2.5%
Nueva Alianza 	15,000 votos
PRI 	El remanente

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente SG-JRC-68/2013, cuaderno accesorio único, foja 136 y ss.

Consideraron los actores que la finalidad del porcentaje mínimo de 2.5% establecido en la norma (LED, artículo 297, 2012) para acceder a las asignaciones de curules, es garantizar la presencia en el Congreso del estado de partidos que tienen una representatividad importante en el mismo.

Una vez descritos los sistemas de representación proporcional de Chihuahua y Durango, y después de haber planteado los temas que se analizaron en las demandas, expondré algunas consideraciones en torno a los sistemas electorales para después explicar algunos efectos de la libertad de distribución de votos entre los partidos políticos, concretamente en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional.

Consideraciones en torno a los sistemas electorales

Los sistemas electorales son concebidos en la teoría democrática como el único instrumento posible para determinar quiénes han de ser los representantes del pueblo y en qué número han de representarlo. Esta idea resume el sentido de los sistemas electorales en las democracias representativas (Martínez 2006, 20-38).

En su acepción más elemental, los sistemas electorales convierten los votos emitidos en la elección general en escaños o cargos ganados por partidos y candidatos. Sus variables principales son la fórmula electoral utilizada (por ejemplo, en caso de recurrir a un sistema de pluralidad/mayoría, uno proporcional, uno mixto o algún otro, qué tipo de fórmula matemática es utilizada para calcular la distribución de escaños), la estructura de la papeleta de votación (por ejemplo, si el elector vota por un candidato o un partido y si sólo puede hacer una selección o manifestar distintas preferencias) y la magnitud del distrito (no cuántos electores viven en un distrito, sino cuántos representantes a la legislatura se eligen en ese distrito) (ACE Project).

Dada la imposibilidad de realizar una democracia directa, por los motivos materiales de eficacia y eficiencia sentados por la teoría clásica de la representación, la democracia constitucional hegemónica es la representativa y se basa en:

- 1) Un órgano que sirva como punto de encuentro entre los representantes y la soberanía popular, entre los diputados y la población: el Congreso.
- 2) Un sistema electoral que articule la representación; idealmente por medio de la consecución de la igualdad perfecta, es decir, que el voto de cada elector tenga un mismo peso o traducción en peso parlamentario.

En la actualidad, el sistema electoral mexicano es de carácter mixto con predominancia mayoritaria, ya que en los tres órdenes de gobierno prevalece la elección por el principio de mayoría relativa. No obstante, en cuanto a las diputaciones sería más preciso llamarlo *sistema combinado*, ya que

para su elección los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no operan en forma independiente, como si fueran dos sistemas separados, sino vinculados entre sí por disposiciones legales según las cuales la asignación de escaños de representación proporcional depende de los resultados de mayoría relativa (Emmerich y Canela 2012, 13).

Una de las finalidades más importantes del sistema electoral es transformar la voluntad política de los ciudadanos de manera tal que sea fiel reflejo de las mayorías en los órganos de representación popular. A este respecto, John Stuart Mill sostiene que: “Es una parte esencial de la democracia el que las minorías estén adecuadamente representadas. Sin esto no es posible una democracia verdadera, sino una falsa apariencia de democracia” (Mill 2001, 158). Al especificar esta idea, en palabras de Ronald Holzhacker, se aprecian:

cuatro ventajas principales que resultan de asegurar una vibrante y activa voz a los intereses de las minorías y de los partidos de oposición: mejorar el desempeño del gobierno, mejorar la legitimidad del sistema democrático, canalizar el desacuerdo y el conflicto, y preparar a la oposición para gobernar (Holzhacker citado en Emmerich y Canela 2012, 24).

Al hilo de lo anterior, hay que tomar en cuenta que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la ciencia política, así como por la historia y el sistema de partidos.

Uno de estos aspectos es la suma de fuerzas políticas al amparo de estrategias partidistas, conveniencias de coyuntura, empatía ideológica o, simplemente, por la ventaja competitiva, todo en consonancia con la idea de asociatividad garantizada en la ley a los partidos políticos, puntualizando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no contempla a las coaliciones como tales, pues se trata de una modalidad del derecho de asociación, por tanto, al no gozar éstas de un

estatus constitucional es claro que el legislador local puede regularlas sin quebrantar las previsiones constitucionales generales en la materia.

Así, las coaliciones son garantizadas en el marco constitucional mediante el derecho humano a la libre asociación, y constituyen una modalidad de participación en un proceso electoral. Su origen y existencia derivan de los intereses de los institutos políticos que las conforman, así como de las situaciones mayormente a favor que en contra de quienes se coaligan.

Esta postura es compartida por algunos pensadores, al razonar:

[...] en torno a decidir cuándo se debe de contar o no a un partido, que se debe tomar en cuenta no sólo el criterio de su fuerza electoral, sino analizar su potencial como instrumento de gobierno, en donde se incluye el criterio de calcular las posibilidades de coalición; así, un partido, por más pequeño que sea, resulta importante si es considerado por los partidos que integran las mayorías gubernamentales para negociar su presencia en una coalición.

Bajo este contexto, es de resaltarse que el régimen de coaliciones estatal, otorga costos bajos y beneficios altos, en la medida en que las estrategias de acción colectiva entre partidos que implican un proceso de negociación, determinan los costos y beneficios que obtiene cada una de las partes, entre los que destacan, en primer lugar, la distribución de votos acordada y plasmada en el convenio de coalición, que a su vez afecta el número de curules, el mantenimiento del registro, la representación parlamentaria, el financiamiento otorgado a la coalición para el desarrollo de la campaña, entre otros.

En cuanto al tema de la distribución de votos dentro de los convenios de coalición y las negociaciones llevadas a cabo para llegar a dicho acuerdo, resulta aplicable la parte de la teoría del juego, que habla de la existencia de ciertos factores para que una coalición se forme y que son: por lo menos dos actores enfrentados, así como que el juego debe tener una condición de suma cero (Sartori 1980, I, 162).

Sin embargo, en la experiencia jurisdiccional trazada en torno a las elecciones locales de 2013, se trajeron a la mesa de la discusión asuntos que se centraron en determinar si la regla de libre distribución de sufragios era acorde al sistema electoral o no.

Más allá de la solución judicial que en su momento se adoptó, queda pendiente el análisis de la razonabilidad de estas disposiciones y su impacto en la asignación de curules.

Atendiendo a las características del sistema y a las finalidades que se han expuesto, así como a las opiniones que sustentan esta libertad de distribución, a continuación se explicarán algunas implicaciones que generan estas disposiciones en el sistema electoral.

Efectos de la distribución de los votos en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional

Las legislaciones electorales de Chihuahua y Durango prevén la facultad a los partidos políticos coaligados para asignar los porcentajes de distribución de votos de la forma que mejor convenga a sus intereses.

De ello, se estima que el legislador vislumbró que la mejor forma de garantizar una sana distribución de votos en las coaliciones era delegándola en la negociación entre partidos porque así cada uno buscaría obtener la mejor ventaja de su potencial electoral. En esta lógica, cada partido encara el convenio ofreciendo quizá su potencial de captación de votos conforme a lo que haya obtenido en las elecciones anteriores, así como con base en el reflejo de los sondeos y encuestas de opinión.

Entonces, el pacto de distribución obedece a esa ley de necesidad que marca que nadie negociará un porcentaje de votos que no represente ventajas o beneficios que no se obtendrían de otra manera. Por lo que, en ambos ordenamientos estatales, el legislador quizá consideró que esa decisión debía depositarse en los intereses de cada fuerza política basado en que ellos velarían por sus propios porcentajes de votación.

En estas dos elecciones, como se ha explicado, sucedió un hecho atípico, pues un partido con porcentajes de votación tradicionalmente altos determinó negociarlos a la baja en ciertos distritos, y, prácticamente, cederla al resto de los partidos coaligados.

Así, gracias a las figuras de las coaliciones parciales y la candidatura común, los votos que conforme a las tendencias históricas de los distritos involucrados originalmente eran otorgados a una fuerza electoral contaron para otros partidos, con lo cual éstos obtuvieron más curules de las que hipotéticamente —de acuerdo con sus tendencias porcentuales— les habrían correspondido en el procedimiento para asignar diputados de representación proporcional.

Lo anterior tuvo un efecto en la subrepresentación de los partidos en el Congreso, dadas las peculiaridades de los sistemas electorales de Chihuahua y Durango, en los que los partidos que constituyen coaliciones parciales aparecen en la boleta electoral con un solo emblema, de tal manera que no es posible determinar a quién debe computarse el voto. Por ello, el voto es distribuido conforme a lo establecido en el convenio de coalición.

En ese contexto, cabe preguntarse ¿cuáles son los efectos de la libre distribución de los votos, concretamente, en el sistema de asignación de diputados de representación proporcional? Para contestar esta pregunta, es importante referir que la democracia, como forma de gobierno, implica la libre selección de los gobernantes mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, regidas por bases que fije la propia norma fundamental, garantizando a cada voto igual valor en el resultado de una elección.

Para la formación del gobierno, los ciudadanos intervienen mediante el ejercicio del derecho al sufragio (universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible); así, el pueblo otorga su confianza a sus representantes a efectos de que lo personifique en el gobierno.

El acreditado autor alemán Dieter Nohlen considera que el concepto de sistema electoral, en una acepción amplia, comprende las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de

representantes o personas para cargos públicos, y, en sentido estricto, se refiere al sufragio o modo de convertir los votos en escaños (Nohlen citado en Solorio 2008, 21). Por su parte, Giovanni Sartori afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, o bien, el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños en los puestos a cubrir (Sartori citado en Solorio 2008, 22).

Para la determinación del sentido del voto, el ciudadano se ve rodeado de un sinnúmero de factores, pero uno de los más importantes es la simpatía por la ideología y la plataforma política de cada partido. Dicha condición es importante para dar legitimidad a las acciones del Poder Legislativo una vez elegido por los ciudadanos. Por ello, es fundamental que el voto cuente y se asigne al partido que realmente representa la simpatía del elector, cuestión que no es posible advertir en un esquema en el cual no se puede saber con certeza por quién votó el elector, dado que se compite con un emblema único en el cual convergen los partidos coaligados.

Por otro lado, las características del sistema representativo son las siguientes (Terrazas 2006, I, 95):

- 1) El representante lo es de todo el pueblo, no del distrito electoral que lo eligió.
- 2) El representante goza de independencia respecto de sus electores.
- 3) Los votantes no pueden solicitar y obtener la renuncia del representante.
- 4) El representante no tiene la obligación de rendir informes ni cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- 5) El representante será elegido por el principio de voto individual, obteniendo la representación quien haya tenido la mayoría de votos en una determinada jurisdicción electoral.³

³ En este orden de ideas, el artículo 35 de la Carta Magna establece entre las prerrogativas del ciudadano, la de votar y ser votado en las elecciones populares. Por su parte, de los artículos 41, 52, 54, 116 y 133 de la misma Constitución, se advierte el marco general que regula el sistema electoral mexicano, que prevé en diversas disposiciones los principios rectores para cada

De este modo, la legitimidad de una democracia no puede tener otro sustento que el pueblo mismo, tal como lo establece la norma suprema (CPEUM, artículo 39, 2014), al disponer que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Con esa lógica, recuérdese que el principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un estado. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada. Otra visión señala que:

El fundamento de este principio electoral se ubica en la fórmula *first past de post*, conforme a la cual gana el candidato que obtiene el mayor número de votos válidos emitidos, sea cual fuere su porcentaje de votación alcanzado, habida cuenta que este principio que da sustento al llamado *plurality system* anglosajón hace ganar al candidato que obtenga aunque sea un voto más que cualquier otro (Fernández 2010, 292).

En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917. La reforma constitucional de 1963

uno de los ámbitos de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la CPEUM establecen, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma política realizada en 1977, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hoy día; en tanto que el artículo 116, fracción II, de la norma suprema prevé lo conducente para los estados.

introdujo una ligera variante llamada de diputados de partidos, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de 1972, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

En ese punto, es conveniente recordar que:

Para atenuar en lo posible esa situación susceptible de darse, en que el poder de decisión corresponde a una minoría dentro del electorado total, se propuso en la segunda mitad del siglo pasado y empezó a aplicarse en los inicios del presente, el sistema de la representación proporcional, mediante el cual se reparte el total de los sufragios entre los partidos destinatarios de los mismos. No la alternativa única que significa la elección por mayoría relativa o absoluta, sino el prorratoe de los escaños en proporción al vigor político demostrado en los comicios por cada uno de los partidos, es lo que permite que la Cámara sea, según la conocida expresión gráfica, la imagen fiel y la fotografía del país por lo que hace a las diferentes ideologías políticas que contendieron en las elecciones (Tena 1994, 605-6).

Desde esa perspectiva, una de las finalidades fundamentales del sistema de representación proporcional, en oposición al de mayoría relativa, es la de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular, y que de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría; sin embargo, tiene asimismo la finalidad de limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de influencia en la sociedad, permitiendo sólo el acceso de aquellos que sean beneficiados con el porcentaje de votación igual o mayor al límite establecido para este efecto.

Las barreras legales o umbrales mínimos tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños, pues, como función primordial, tienen la de excluir de la distribución de diputados de representación proporcional a los partidos políticos que no alcancen un grado de arraigo y cierta representación importante en la sociedad, y, a la par, ejercer un efecto concentrador en el sistema de partidos.

En consecuencia, se estima que al aplicar la fórmula prevista en la ley para la asignación de cargos por el principio de representación proporcional, las disposiciones que regulan cada una de las etapas de la asignación deben ser interpretadas de manera tal que contribuyan a la óptima proporcionalidad entre la votación obtenida por cada partido político y los cargos por asignar.

Así, los factores o elementos que se establezcan en la ley tanto para calcular el umbral mínimo para tener derecho a participar en la asignación, como para la distribución de los cargos respectivos, como en el caso de la distribución de los votos entre los partidos que integren coaliciones, deben ser interpretados de manera que sean congruentes con los propósitos citados en el párrafo anterior, para evitar que se distorsione la proporcionalidad y que haga, por ejemplo, que el referido umbral se calcule con base en una votación aparente o ficticia de la que realmente resulte eficaz para ese propósito, o bien, que el cargo represente una mayor o menor votación del partido de la que ordinariamente debería emplearse, o se propicie una sobrerepresentación o una subrepresentación ostensible y manifiesta.

Expuestas las finalidades esenciales del sistema de representación proporcional, ahora formularé algunas breves reflexiones en torno a los efectos que producen las leyes electorales en estudio en el modelo de asignación de diputados.

Por principio de cuentas, se puede considerar que la coalición es una ficción jurídica constituida por dos o más organizaciones políticas con fines electorales para postular conjuntamente los mismos candidatos, y por ello, representa una forma de ofrecer alternativas políticas al electorado.

Desde esa perspectiva, una coalición no debe tener como principal objeto o propósito el beneficio individual de los partidos políticos coaligados, sino el de ofrecer mayores ventajas y opciones a los electores a fin de incrementar la calidad en la competencia electoral y, con ello, propiciar gobiernos más legítimos.

En esa virtud, se puede estimar que los efectos de una coalición son unir las fuerzas electorales de dos o más partidos en una plataforma electoral, de manera transitoria o temporal, para generar un consenso en torno a un candidato o candidata; para ello pactan las bases de su unión mediante un convenio. Luego entonces, no se deben generar beneficios indebidos entre los institutos políticos coaligados, pues ello se aparta de las finalidades de las coaliciones.

Por otra parte, vale la pena preguntarse si una coalición puede servir para obtener asignaciones de representación proporcional. En este sentido, se deben tomar en cuenta las características de la coalición que, en términos generales, son acreditar que ha sido aprobada por la autoridad competente, comprobar que es congruente con los principios de los partidos coaligados, acreditar sus fines electorales y temporales para postular un candidato o candidatos en común. Todo lo cual se relaciona con una distribución de votos que en la especie distorsiona el objetivo principal de la coalición y, aún peor, genera un vacío de legitimidad del órgano legislativo ante la falta de un sustento ideológico entre los legisladores así electos.⁴

Es verdad que en las legislaciones estatales analizadas el convenio de coalición permite que se pacte la forma en que los votos a favor de la coalición serán distribuidos entre los partidos que la conforman; no obstante, tal distribución deberá obedecer a criterios de razonabilidad que permitan tomar en cuenta las fuerzas electorales de cada uno de los partidos, evitando una repartición caprichosa que podría ser desproporcionada y, por

⁴ Véase acción de inconstitucionalidad 118/2008.

ende, contraria al principio de representatividad derivado del voto individual, libre y secreto.

En este sentido, la coalición, en su esencia, fines y temporalidad, no tiene el propósito de obtener asignaciones por el multicitado principio de representación proporcional, sino el de promover mayores alternativas a los electores a partir de la postulación de candidatos que inciten el debate público, el principio de representatividad y la democracia popular.

La idea que se ha venido desarrollando se centra en los criterios que deben imperar en los convenios de coalición para que la distribución de los votos no se convierta en una transferencia implícita con el objeto de obtener curules. Al respecto, considero que el mecanismo de distribución de porcentaje de votos sin criterios claros de razonabilidad sí contamina el sentido originario de voto.

No es obstáculo a lo anterior el derecho de asociación de los institutos políticos, porque el legislador atribuye al sufragio expresado por los votantes una función no sólo relacionada con la conformación de poderes públicos, sino también, con lo relativo a la validación o refrendo de la representatividad con la que deben contar los partidos políticos para mantener su registro como tales, a manera de que se advierta con claridad la fuerza política con la que cuenta cada uno de ellos.

Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta que se debe partir de un punto de razonabilidad para el régimen de coaliciones, debido a que se involucra el derecho al sufragio efectivo, la democracia, la constitucionalidad y el valor del voto, establecidos en la Constitución federal.

Así, los puntos antes mencionados permiten advertir una distorsión en el sistema de representación proporcional, dado que la distribución de votos queda sujeta a los lineamientos de las leyes comiciales duranguense y chihuahuense y a lo pactado en el convenio de coalición, de suerte que no quedan claras las reglas de esta distribución porque se dejan al completo arbitrio de los partidos, y, en el caso, la distribución ostensiblemente desmedida genera un efecto negativo de la representatividad democrática, pues establece márgenes porcentuales muy amplios a

favor de los partidos minoritarios, y reducido en el caso del partido con la segunda mayoría.

Para ejemplificar lo anterior, se tiene el caso de Chihuahua en el proceso electoral 2012-2013, en el que los promedios de votación distrital de los partidos coaligados para el cargo de diputados locales fueron notoriamente inferiores en las demarcaciones en las que contendieron solos, en relación con aquellas en las que participaron coaligados. Así ocurrió con la coalición parcial denominada “Unidos por más seguridad”, conformada por el PRI, el PVEM y Nueva Alianza. En el siguiente cuadro se muestran los resultados de la votación en los 14 distritos en los que los últimos dos partidos contendieron en forma individual.

Cuadro 9. Participación individual del PVEM y Nueva Alianza en 14 distritos electorales en Chihuahua

Distrito	Municipio	PVEM (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 40%)		Panal (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 58%)	
		Votación	Porcentaje (%)	Votación	Porcentaje (%)
I	Nuevo Casas Grandes	668	1.34	1,776	3.57
II	Juárez	2,102	5.03	1,701	4.07
V	Juárez	1,864	4.13	2,695	5.98
VII	Juárez	3,973	9.43	2,784	6.61
VIII	Juárez	869	3.97	888	4.05
IX	Juárez	2,556	10.46	1,427	5.84
X	Meoqui	2,401	4.22	2,475	4.35
XI	Madera	1,798	3.12	3,234	5.62
XIV	Guerrero	1,080	1.77	4,681	7.69
XV	Chihuahua	1,271	4.83	1,710	6.5
XVI	Chihuahua	884	2.62	1,321	3.92
XIX	Chihuahua	2,494	3.69	2,662	3.94
XXI	Guachochi	2,548	5.32	4,278	8.93
XII	Hidalgo	683	1.13	3,444	5.7
Total		25,191	61.06	35,076	76.77
Promedio por distrito		1,799.30	4.36	2,505.40	5.48

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitido en los 14 distritos fue de 636,446 (100%).

Cuadro 10

Votación del PVEM		
636,446	→	100%
25,191	→	3.95%

Cuadro 11

Votación de Nueva Alianza		
636,446	→	100%
35,076	→	5.51%

Por su parte, en los 8 distritos en los que contendieron en forma coaligada, el PVEM y Nueva Alianza obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 12. Participación en coalición del PVEM y Nueva Alianza en 8 distritos electorales en Chihuahua

Distrito	Municipio	PVEM (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 40%)		Nueva Alianza (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 58%)	
		Votación	Porcentaje (%)	Votación	Porcentaje (%)
III	Juárez	9,894.80	18.31	14,347.46	26.56
IV	Juárez	8,280.40	19.39	12,006.58	28.12
VI	Juárez	7,116.80	20.76	10,319.36	30.11
XII	Camargo	11,967.20	21.42	17,352.44	31.06
XIII	Cuauhtémoc	5,145.6	12.44	7,461.12	18.04
XVII	Chihuahua	9,076	16.65	13,160.20	24.14
XVIII	Chihuahua	10,173.60	19.72	14,751.72	28.59
XX	Delicias	8,504	16.69	12,330.80	24.2
TOTALES		70,158.4	145.38	101,729.68	210.82
PROMEDIO por distritos		8,769.80	18.17	12,716.21	26.35

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 8 distritos fue de 384,953 (100%).

Cuadro 13

Votación del PVEM		
384,953	→	100%
70,158.4	→	18.22%

Cuadro 14

Votación de Nueva Alianza		
384,953	→	100%
101,729.68	→	26.42%

En otras palabras, en los 8 distritos donde hubo coalición, el PVEM obtuvo 8,769 votos en promedio, en tanto que en los 14 donde compitió en forma individual sólo obtuvo 1,799 votos. En similar sentido, en los 8 distritos donde hubo coalición, Nueva Alianza obtuvo 12,716 votos en promedio, en contraste con los 14 donde lo hizo en forma individual y sólo obtuvo 2,505 votos.

Un fenómeno parecido ocurrió en el caso del PT —el cual también conformó una coalición parcial con el PRI, denominada “Unidos por más progreso”—, pues en los 14 distritos donde participó individualmente obtuvo estos resultados:

**Cuadro 15. Participación individual del PT
en 14 distritos electorales en Chihuahua**

Distrito	Municipio	PT	
		Votación	Porcentaje (%)
I	Nuevo Casas Grandes	1,435	2.88
II	Juárez	705	1.68
III	Juárez	1,093	2.02
IV	Juárez	1,362	3.19
V	Juárez	1,446	3.20
VI	Juárez	1,884	5.49

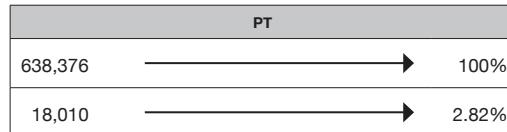
Continuación.

Distrito	Municipio	PT	
VIII	Juárez	556	2.53
XII	Camargo	1,847	3.30
XIII	Cuauhtémoc	1,889	4.56
XIV	Guerrero	811	1.33
XVI	Chihuahua	1,477	4.38
XVII	Chihuahua	863	1.58
XVIII	Chihuahua	1,467	2.84
XX	Delicias	1,175	2.30
Total		18,010	
Promedio por distrito		1,286.42	2.94

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 14 distritos fue de 638,376 votos (100%).

Cuadro 16



Por su parte, en los 8 distritos en los que contendió en coalición con el PRI, el PT obtuvo los siguientes resultados:

Cuadro 17. Participación en coalición del PT en 8 distritos electorales en Chihuahua

Distrito	Municipio	PRI (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%)		PT (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%)	
		Votación	Porcentaje (%)	Votación	Porcentaje (%)
VII	Juárez	8,733	20.72	8,733	20.72
IX	Juárez	5,464	22.36	5,464	22.36
X	Meoqui	10,417	18.30	10,417	18.30
XI	Madera	11,357.5	19.73	11,357.5	19.73

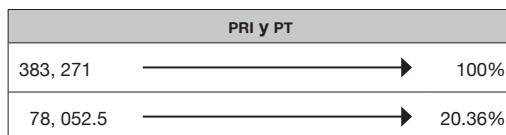
Continuación.

Distrito	Municipio	PRI (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%)		PT (Porcentaje establecido en el convenio de coalición 50%)	
		Votación	Porcentaje (%)	Votación	Porcentaje (%)
XV	Chihuahua	5,857.5	22.25	5,857.5	22.25
XIX	Chihuahua	12,496	18.5	12,496	18.5
XXI	Guachochi	9,294.50	19.41	9,294.50	19.41
XXII	Hidalgo de Parral	14,433	23.86	14,433	23.86
	Total	78,052.5	165.13	78,052.5	165.13
	Promedio por distrito	9,756.68	20.64	9,756.68	20.64

Fuente: POEC 2013.

El total de votos emitidos en los 8 distritos fue de 383,271 (100%).

Cuadro 18



En otras palabras, en los 8 distritos donde hubo coalición, el PT obtuvo 9,756 votos, en promedio, en tanto que en los 14 donde compitió en forma individual sólo obtuvo 1,180 votos.

Luego entonces, queda abierta la posibilidad de que los partidos políticos que se coaliguen con otros de mayor fuerza electoral aseguren de manera casi automática un volumen cuantioso de electores. Sin embargo, en la figura de coalición no se puede identificar de manera cierta la intención de los electores respecto del partido de su preferencia, lo que hace que no exista parámetro razonable que justifique la distribución de los votos obtenidos en la elección.

Con base en los anteriores argumentos, estimo que se desnaturaliza el sufragio efectivo y se posibilitan repartos de votos de una forma extremadamente laxa y sin ningún tipo de ajuste que evite su distribución unilateral, sin parámetros proporcionales.

Refuerza esta posición el hecho de que el Estado mexicano, de forma repetida y con fuerza de ley en la nación, se ha comprometido en el ámbito internacional a respetar los derechos políticos del ciudadano, para votar y ser votado, sin que haga distinción alguna de credo, raza o condición, ni acote de manera alguna el derecho a ser votado, tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, artículo 23, numeral 1, 1969) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 25, inciso b, 1976).

Más aún si se considera que la Constitución (CPEUM, artículo 1, 2014) establece que debe interpretarse la norma para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro homine*), porque no se pueden reconocer efectos jurídicos a una distribución unilateral de votación, en perjuicio de la representatividad pública fincada en el voto activo, debidamente identificado respecto de los partidos políticos de preferencia de los electores cuya base es, en todo caso, como ya se explicó, la que sustenta el acceso a las curules de representación proporcional a los partidos políticos que cuenten con el número de votos establecidos para tal efecto; piedra angular del sistema democrático cuyo ejercicio corresponde al colectivo ciudadano. De esta forma se promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que tutelan de forma preferente la voluntad mayoritaria para renovar el poder público.

En el caso, se trata de un derecho que está interrelacionado. Por una parte, el derecho de votar, mediante el sufragio libre, secreto, directo, personal e intransferible y, por la otra, el de la representatividad pública efectiva sustentada en aquél, de lo cual se sigue que si una distribución de votos —posibilitada en artículo reprochado— genera una distorsión en la integración de las autoridades constituidas, particularmente por lo que ve

al sistema de representación proporcional, ello incide en las condiciones de ejercicio de los derechos humanos. Por lo cual, al no ser posible armonizar su texto con la Constitución y los tratados internacionales —con los cuales se integra un bloque de constitucionalidad— se debe inaplicar la porción normativa impugnada.

Dicha interpretación tiene fundamento en la Constitución federal y en los tratados internacionales, a fin de permitir un ejercicio pleno, con toda su fuerza expansiva, de los derechos político-electORALES del ciudadano mediante el voto universal, libre, secreto y directo, así como al ser votado en elecciones periódicas, auténticas y libres.

Respecto de esto último, una connotación de elección auténtica puede identificarse cuando la integración de las autoridades electas es un fiel reflejo de la expresión ciudadana en las urnas, de lo cual se deduce que una elección basada en el principio de representación proporcional no puede considerarse auténtica cuando se distorsiona el sistema legal de asignación de curules mediante el empleo excesivo de la facultad de distribuir los votos que obtengan los partidos que constituyen una coalición parcial.

Ello no lo avala el régimen constitucional mexicano por cuanto no se sustenta en la posibilidad de computar votos plenamente identificados para los partidos contendientes, sino que deriva de un reparto preestablecido en los convenios, que no necesariamente refleja con certeza si la intención del electorado fue optar por el partido político al que se asignan los votos relativos, lo cual es incompatible con los derechos político-electORALES de los ciudadanos y con el esquema de representatividad deseable en una sociedad democrática. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que en materia comicial, para cumplimentar el ordenamiento constitucional concerniente a la instauración en el ámbito local del principio de representación proporcional,⁵ deben colmarse una

⁵ El principio de representación proporcional, según lo describió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad 6/98, “es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La

serie de bases generales tendentes a propiciar el pluralismo político que la proporcionalidad implica según las corrientes relevantes que se presentan en la sociedad (jurisprudencia 69/1998).

Tal y como se aprecia en los preceptos legales de Chihuahua y Durango, conforme a la base séptima referida en la jurisprudencia 69/1998, la regla principal para la asignación de diputados de representación proporcional debiera basarse en el porcentaje de votación obtenido por los participantes en la elección.

Es en esto que la norma impugnada infringe el principio de certeza que establece la Constitución (CPEUM, artículo 41, 2014), lo cual genera un impacto negativo en el sistema de representación proporcional.

Se observa entonces, según las bases generales del principio de representación proporcional, que las leyes electorales de Chihuahua y Durango no colman el requisito del Pacto Federal respecto del principio en comento, consistente en: “Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación” (jurisprudencia 69/1998).

En este contexto, se debe considerar la certeza de que la voluntad del elector queda clara en cuanto al sufragio a favor del candidato postulado en común por varios partidos políticos, pues este hecho queda evidentemente demostrado al marcar los recuadros que tienen el mismo nombre y apellidos correspondientes a tal candidato. Sin embargo, existe incertidumbre respecto a determinar el partido político de la preferencia del elector, puesto que marcó un emblema de coalición, no el de un partido político, máxime que, conforme a las legislaciones referidas, las coalicio-

representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple”.

nes parciales no participan de la asignación de diputados de representación proporcional, sino que la votación debe distribuirse para que de ella participen los partidos coaligados.

En esa lógica, tratándose de coaliciones parciales, la regla de distribución de votos no satisface el estándar democrático de certeza en la emisión del voto al permitir un reparto unilateral sin parámetros razonables conformes a la realidad electoral, y ello incide en la distribución de curules respecto del sistema de representación proporcional.

Adicionalmente, se considera que la cláusula de libertad de distribución de votos contenida en las legislaciones estatales de Durango y Chihuahua genera una distorsión en el sentido del voto del elector, ya que dentro del procedimiento de cómputo distrital se deben sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de la coalición y que hayan sido consignados en el acta de escrutinio y cómputo de casilla, y la suma distrital de tales votos se distribuirá entre los partidos que integran la coalición conforme al convenio relativo.

En este punto, es evidente la ventaja que obtienen los partidos coaligados que representan menor potencial electoral, pues basta hacer un análisis porcentual de votación para advertir cómo dichos partidos en los distritos en que contendieron coaligados lograron índices de votación notoriamente más altos a los que consiguieron en los distritos donde participaron de forma individual.

En consecuencia, la forma en que está regulada la participación de los partidos políticos en una coalición también genera una distorsión en la unidad, valor y eficacia directa del voto, porque se da un efecto arbitrario al sufragio, que si bien queda definido en la ley, no se ajusta al principio constitucional de que el voto debe ser directo, es decir, que cuente solamente para aquel partido o candidato que el elector haya elegido de acuerdo con su voluntad libremente emitida, lo que contraviene, en lo que al principio de representación proporcional se refiere, el principio de certeza, pues, dado el sistema electoral de Chihuahua y Durango, con un

solo emblema en la boleta, se distorsionan los efectos jurídicos que debe producir la emisión del voto.

En esa virtud, se concluye que sería pertinente modificar las legislaciones estatales relativas para establecer un mecanismo que identifique a cuál partido se debe asignar el voto a partir de que en la boleta electoral aparezca el emblema de cada partido, de tal suerte que sea identificable el partido de la preferencia del elector, tal como está establecido en el esquema federal.

Con ello se armonizaría el sistema de representación proporcional y se lograría una asignación más cercana a la óptima proporcionalidad, y, en mi opinión, se daría un paso más en la consolidación de una democracia de plenos contenidos, o como lo dijera John Stuart Mill:

En el punto a que hemos llegado, nada es más cierto: la eliminación virtual de la minoría no es, como se cree, consecuencia necesaria ó natural de la libertad; es, por el contrario, cosa diametralmente opuesta al primer principio de la democracia, que se funda en la representación proporcionada al número. Es parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación: sin ésto, no hay verdadera democracia (Mill 2001, 196-7).

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 6/98. Promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la Octava Legislatura Constitucional del estado de Quintana Roo y del gobernador de dicho estado. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/04inconst_28oct98.doc (consultada el 12 de diciembre de 2013).
- 118/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Congreso y Gobernador Constitucional del estado de Morelos. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5086673&fecha=09/04/2009 (consultada el 14 de enero de 2014).
- ACE Project. Red de conocimientos electorales. Sistemas electorales, marcos institucionales y gobernabilidad. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/ese> (consultada el 11 de mayo de 2013).
- Acuerdo número 72, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en sesión especial de fecha domingo 21 de julio de 2013, por el que se realiza la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y se declara la validez de la elección. Disponible en <http://www.iepcdgo.org.mx/archivos/acuerdos/201307221034410.ACUERDO%2072%20ASIGNACIÓN%20DIPUTADOS%20RP.pdf> (consultada el 30 de mayo de 2014).
- CADH. Convención Americana de Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 18 de marzo de 2014).
- CPELSCH. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. 2013. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/original.pdf> (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- CPELSD. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2014. Disponible en http://congresodurango.gob.mx/Leyes/CONSTITUCION_

- POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_DURANGO_XXI.pdf (consultada el 18 de marzo de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/Leyes_Biblio/htm/1.htm (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Jorge Canela Landa. 2012. *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*. México: TEPJF.
- Fernández Ruiz, Jorge. 2010. *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Jurisprudencia 69/1998. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, noviembre de 1998. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/195/195152.pdf> (consultada el 27 de mayo de 2014)].
- LECh. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2013. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/520.pdf> (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- LED. Ley Electoral para el Estado de Durango. 2012. México: TEPJF. [Disponible en http://congresodurango.gob.mx/Leyes/LEY_ELECTORAL_PARA_EL_ESTADO_DE_DURANGO.pdf (consultada el 18 de marzo de 2014)].
- Martínez Sierra, José Manuel. 2006 “Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 18 (invierno 2006-2007): 20-38.
- Mill, John Stuart. 2001. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 18 de marzo de 2014).
- POEC. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. 2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral mediante el cual se realiza

la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, del proceso electoral ordinario 2013. 21 de agosto. [Disponible en http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/principal/canales/Adjuntos/CN_14319CC_28640/ANEXO%20067-2013%20ACUERDO%20IEE%20ASIGNACION%20DE%20DIPUTADOS.pdf (consultada el 27 de mayo de 2014)].

Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistema de partidos*. Vol. 1. Madrid: Alianza.

Sentencia SG-JRC-29/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00029-2013.htm> (consultada el 14 de enero de 2014).

— SG-JRC-68/2013, SG-JRC-72/2013, SG-JRC-73/2013, SG-JDC-171/2013 y SG-JDC-172/2013, acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Sala colegiada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2013/JRC/SG-JRC-00068-2013.htm> (consultada el 14 de enero de 2014).

Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La representación proporcional*. México: TEPJF.

Tena Ramírez, Felipe. 1994. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Terrazas Salgado, Rodolfo. 2006. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*. Vol. 1. México: Ángel Editor.

Tesis LXXXIX/2001. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARA SUS EFECTOS, LOS CANDIDATOS DE MAYORÍA RELATIVA REGISTRADOS POR LA COALICIÓN PARCIAL DEBEN CONSIDERARSE COMO REGISTRADOS POR EL PARTIDO POLÍTICO QUE LOS POSTULA (Legislación del estado de Chiapas). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, 34-5.

La escisión municipal

The Split of a County

Omar Delgado Chávez (Méjico)*

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2014.

RESUMEN

Se tiene como objetivo general presentar un panorama del conflicto que surge cuando en un municipio una parte de su población decide formar una nueva municipalidad. No es sólo un proceso administrativo, sino que implica una serie de factores sociales y culturales de la población. La escisión municipal es más que una división del municipio o varios municipios con los que se crea uno nuevo, ya que conlleva varias consecuencias. Y ante esto, además del proceso respectivo, se ha dejado de notar la factibilidad de la participación ciudadana como un método efectivo que solucione dicha situación o, por lo menos, que demuestre una auténtica voluntad popular para la creación del nuevo municipio; pero, primero es necesario comprender una situación compleja estructuralmente de una regulación en apariencia sencilla.

PALABRAS CLAVE: municipio, escisión, creación, autonomía, participación ciudadana.

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

ABSTRACT

The paper pretends to analyze the conflict that arises when a part of a county decides to separate. The split is not only an administrative process, but also has a deep social and cultural background. The article suggests that citizen participation in the decision-making process is the best way to solve the conflict.

KEYWORDS: municipality, division, creation, autonomy, citizen participation.

Generalidades

Los municipios son entes jurídicos. A grandes rasgos pueden concretizarse con ese término. Después de todo son una creación legal, como acontece con el Estado, con un elemento común que es contar con un centro poblacional como base, y de ahí parte hacia múltiples objetivos y fines.

Sin embargo, dicha concepción de municipio es insuficiente, dado que éste se conforma por una compleja interrelación de factores sociales, políticos y económicos en un espacio y tiempo determinados, que han acontecido a lo largo de la historia del hombre, ya no se diga de nuestro país.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al municipio (del latín *municipium*) como un “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido por un ayuntamiento” (RAE 2001a). Éste es, a su vez, una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. Por último, el término municipal se refiere a una “porción de territorio sometido a la autoridad de un ayuntamiento” (RAE 2003). Ahora bien, en un avance de la vigésima tercera edición del diccionario, la parte inicial del artículo fue enmendado por la Academia de la Lengua, al definir al municipio como una “entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes” (RAE 2001b).

Es una descripción acerca de su integración, que destaca las características similares existentes para conformar un Estado (población, territorio y gobierno) sin especificar cómo, a pesar de tales elementos, sólo tiene una categoría jurídica diferente a la estatal; y agrega que la población busca gestionar para su beneficio (el del municipio) los servicios que sean necesarios, según el interés común o, para ser más precisos, el bien común.

Antonio María Hernández (2003, 201), al citar a Adolfo Posada, refiere que para definir al municipio se puede hacer desde los siguientes puntos de vista:

- 1) Sociológico, como un núcleo social derivado de las relaciones que se dan en virtud de la vecindad.
- 2) Político, porque es, o debe ser, un organismo con un sistema de funciones para los servicios que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios.
- 3) Jurídico, porque es legal y positivamente considerado como una expresión histórica.

Es una concepción más elaborada que pretende incluir más que los elementos descriptivos del Estado,¹ es lo atinente a la población lo que destaca, ya que, después de todo, el agrupamiento de las personas en una comunidad busca apoyo para la consecución de un objetivo común.

Por su parte, José de Jesús Covarrubias Dueñas refiere que el municipio es, en síntesis:

un ente o célula básica del estado, su núcleo esencial establecido por la ley tiene amplios contenidos económicos, políticos y sociales, los cuales no corresponden a la realidad y pueden ser mayormente potenciados. Por ello, para el desarrollo de un país, se debe considerar, imprescindiblemente al municipio, una institución *sine qua non* para el logro de la justicia social, en cuanto a distribuir más equitativamente la riqueza e igualar las condiciones materiales de vida en un mínimo que permitan desarrollar armónicamente todas las facultades de los seres humanos; lo cual, también, debe ir intrínsecamente ligado a la conciencia colectiva de la población (Covarrubias 2004, 337).

¹ “[...] el municipio tiene los mismos elementos que el Estado [...] Daniel Hugo Martins indica como elementos jurídicos esenciales del municipio: a) población; b) territorio; c) organización; d) competencias; e) materia municipal; f) ordenamiento jurídico; g) potestad normativa; h) patrimonio propio; i) capacidad económico-financiera; j) integración democrática; k) descentralización autárquica; l) autonomía política, y m) capacidad técnica” (Hernández 2003, 202).

Es una visión integral de lo que el municipio implica como célula del Estado-nación (como la familia lo es para la sociedad), producto de él mismo, ya que el todo parte de su primigenia organización política, social, cultural y económica que la sustenta. ¿Dónde más se dan las ideas, nace el desarrollo y se produce la acción social si no es en el municipio? De ahí trasciende hacia una categoría más amplia, para lograr la consecución de la justicia social, el logro de los elementos básicos de subsistencia de una entidad federativa o de un país, y la consolidación del ente político pluricompleto: México.²

Después de todo, también constituye gobierno, guía y directriz de la política de la comunidad, cuya falta de dirección podría acarrear una desorganización social con efectos más allá del ámbito territorial del municipio.

Y es que el municipio requiere de un gobierno para la ejecución de sus planes de desarrollo, programas sociales, proyectos de muy diversa índole, provenientes incluso de los sectores públicos de los restantes niveles de gobierno. Esta entidad emana necesariamente del sufragio universal, con las elecciones periódicas que acontecen en cada municipio constituido en nuestro país.³ Además, se dice que es gobierno cuando es reconocido por sus ciudadanos como instancia para la atención de las demandas públicas y, más ahora, es gobierno en tanto que busca el incremento y mejoramiento de sus capacidades de gestión de aquellas demandas (Paz 2005).

Esto último debe replantearse, pues la legitimación debe estar sujeta a cuestiones objetivas (legales, procedimentales) más que a subjetivas (sentir ciudadano), aunque es valioso que quienes conformen el núcleo poblacional también sean copartícipes de la integración del gobierno.

² “Un instrumento ad hoc del Estado y que no ha sido potencializado es el municipio, ente que mediante la acción de la comunidad local puede desarrollar todos los aspectos de los ciudadanos dentro de su territorio, pero sin llegar a convertirse un Estado dentro de un Estado” (Covarrubias 2004, 11).

³ En 2009, en nuestro país había 2,443 municipios. Para 2013 aumentó en dos el número de municipios. En tan sólo cinco de los 31 estados se concentra más de la mitad de todos los municipios: Oaxaca 570, Puebla 217, Veracruz 212, Jalisco 125 y Estado de México 125 (CDI 2009; Fenamm).

De tal suerte que en el municipio —al ser éste el establecimiento de una sociedad en un espacio y tiempo determinados, que requiere de un gobierno tendente a dirigir los planes que lleven a la consecución de los fines para los cuales se encuentra integrado— la gente que lo forma debe ser el principal motor de consolidación o de cambio, aun cuando, paradójicamente, sea en su perjuicio territorial, como se verá más adelante.

Para ello se abordará el marco normativo que rige las situaciones en estudio, desde nuestro máximo ordenamiento hasta las de las correspondientes constituciones estatales para aterrizar en la configuración reglamentaria del proceso de división o separación municipal. Una vez expuesto lo anterior se identificarán los fines municipales para después, mediante los casos específicos (vía jurisdiccional e interpretación jurisprudencial), establecer el panorama que cuando esta situación política y social municipal se presenta, por lo que se desarrollarán las conclusiones y posibles propuestas al mismo.

Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2013) que tienen relación directa o indirecta con el tema abordado son el 3, 14, 16, 39, 40, 41, 116, 122, 130 y 133, por citar algunos, así como reformas en materia de derechos humanos, hechas desde junio de 2011, en algunos de los preceptos que la conforman, entre ellos el artículo 1 que dice en su primer párrafo:

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 (CPEUM, artículo 1, 2013).

Sin demérito de lo anterior, la célula esencial del municipio mexicano se encuentra en el contenido del numeral 115 de la Constitución, en el que se establece que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases organizativas, electivas y administrativas previstas en la propia ley fundamental.

Así, en sus 10 fracciones (dos de ellas derogadas) se contempla la adopción del municipio como una parte del régimen interior del Estado, siendo libre y predominando el sistema de gobierno democrático, tomando en cuenta las siguientes bases: I. Conformación, integración y elección de las autoridades municipales, así como su suspensión o desaparición por las legislaturas locales; II. Personalidad, patrimonio y regulaciones jurídicas de los municipios; III. Funciones y servicios públicos; IV. Hacienda municipal; V. Facultades de los municipios; VI. Continuidad demográfica municipal; VII. Policía, y VIII. Principio de representación proporcional y relaciones de trabajo.

La evolución de este artículo, a raíz de la revolución de 1917, ha sido lenta, no obstante que se dice que desde la época prehispánica existió esta figura (Covarrubias 2004, 403). Por lo pronto, en aquel año, para ser más precisos en la discusión del Constituyente del 24 de enero, se desató una polémica acerca de la naturaleza autónoma o dependiente administrativa del municipio ante la entidad federativa (Covarrubias 2009, 614-15), que concluyó su redacción de la siguiente forma:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división Territorial y de su división política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las siguientes bases: I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará a un diputado propietario y su suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección (CPEUM, artículo 115, 2013).

Después de ese año, el artículo en comento ha sufrido 12 reformas (1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001 y 2008), todas tendentes a reforzar las actividades, gobierno y autonomía del municipio, al especificar sus funciones y competencias, y al sentar los principios básicos del municipio. Las fracciones I y VI del artículo 115 de la Carta Magna son, de momento, las que se abordarán, pues participan activamente de forma más inmediata el conglomerado social en su ejercicio.

Legislación aplicable del estado de Jalisco

Tal como se deriva del artículo constitucional referido con antelación, las entidades federativas tienen una esfera de competencia delegada en la regulación referente a los municipios y, como tal, deben de cuidar no

contravenir el pacto federal. Y es en este ámbito donde se puede observar cómo se establecen las circunstancias que derivarán en la creación o separación de un municipio.

De esta forma, se tomará como caso un asunto sucedido en el estado de Jalisco, lo cual servirá en el estudio que hemos emprendido de tema para ilustrar la división de la que se habla.

En la entidad federativa, materia del caso, también se considera la regulación municipal, en la que se desarrollan las bases y principios establecidos en la CPEUM. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución federal y los fundamentos contenidos en este artículo referentes a su integración y elección de miembros (artículo 73).

Asimismo, el Congreso del estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que las leyes establezcan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente. Cuando la desintegración de un ayuntamiento ocurra durante el primer año de ejercicio, el Instituto Electoral del estado, en un término que no excederá los dos meses, convocará a elecciones extraordinarias para elegir al presidente, regidores y síndicos que habrán de concluir el periodo, y el Congreso del estado elegirá un concejo municipal que estará en funciones en cuanto ocupen el cargo quienes sean electos popularmente. De igual forma se procederá en caso de nulidad de elecciones. Si no procediere que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará entre los vecinos del municipio a los integrantes del Concejo Municipal que concluirán el periodo respectivo, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para la elección de presidentes municipales. Los concejos municipales y sus integrantes tendrán

las mismas facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes establecen para los ayuntamientos (artículo 76).

Este último aspecto, si bien no se refiere a la creación de nuevos núcleos de población que terminen constituyendo un municipio, recoge la base constitucional de que las legislaturas locales con dicha proporción puedan desaparecerlo o desintegrarlo. Otras de las normativas aplicables al tema que nos ocupa es la concerniente a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LGAPMEJ 2011), cuyo contenido al momento del conflicto de la división municipal que se abordará más adelante, en lo que interesa, de forma destacada se refiere a lo siguiente:

Artículo 2. El Municipio libre es un nivel de gobierno, así como la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en la presente ley.

[...]

Artículo 6. El Congreso del Estado puede constituir nuevos Municipios, de acuerdo con las bases siguientes: I. La superficie territorial en donde se pretenda constituir no sea menor a doscientos cincuenta kilómetros cuadrados, y que el municipio escindiente no resulte con una superficie menor a esta; II. La población que habite en esa superficie sea mayor a treinta mil habitantes, y que el municipio escindente no resulte con una población menor a esta; III. La solicitud debe ser suscrita por cuando menos las dos terceras partes de los habitantes que radiquen en la superficie donde se pretenda constituir el municipio, y que tengan una residencia comprobable de al menos cinco años anteriores a la presentación de la solicitud. Para los efectos de esta fracción se debe crear un comité o asociación promotora la cual da seguimiento al procedimiento realizado por el Congreso del Estado;

IV. El poblado que se elija como cabecera municipal, tenga una población no inferior a 10,000 habitantes; V. El poblado cuente con los servicios públicos indispensables y, que tenga además, suficiente capacidad económica para atender a los gastos de la administración pública municipal; y VI. La opinión de los municipios afectados, debe constar en el acta de la sesión de ayuntamiento correspondiente. Siempre que se constituya un nuevo Municipio, se debe cuidar que el o los Municipios que resulten afectados, sigan reuniendo los requisitos mínimos que establece este ordenamiento. El Congreso del Estado puede declarar la extinción, o la fusión de los municipios, cuando no alcancen la población requerida, modificando para ello, los límites de los municipios existentes, y concediendo previamente el derecho de audiencia y defensa a los Ayuntamientos de que se trate.⁴

Este precepto legal permite corroborar la continuidad de la naturaleza autónoma del municipio libre. Pero hay que resaltar que, en el momento de establecer cuántos de ellos constituyen al estado de Jalisco, Capilla de Guadalupe se considera como municipio sin serlo, a raíz de una controversia constitucional que pese a declarar nulo el procedimiento de su creación, por cuestiones técnicas dejó vigente la redacción del artículo que enlista a las entidades municipales.⁵ De ahí que por el momento existan, de hecho, 125 municipios en Jalisco.

⁴ Este artículo sufrió reformas conforme al Decreto número 23030/LVIII/09, en el que se modifican los artículos 88 y 233 y adicionan los artículos del 234 al 312, además del capítulo VIII denominado “De la Creación, Extinción y Fusión de Municipios”, del Título Noveno de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y reforma el artículo 6º de la LGAPMEJ, ambos ordenamientos del estado de Jalisco, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 29 de diciembre de 2009, sección IV; y que las bases enunciadas fueron trasladadas a la ley orgánica señalada; sin embargo, para efectos del presente estudio, se considera necesario dejar la redacción anterior, ya que el artículo sigue sin modificaciones.

⁵ Como se abordará más adelante, en la controversia constitucional 54/2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dejar sin efectos el procedimiento de creación del municipio aludido, y sobreseer respecto al planteamiento de invalidez del artículo 6 de la legislación en comento.

En otro orden de ideas, el numeral 6 de la LGAPMEJ (vigente al momento de la controversia municipal que ilustrará el presente estudio) regulaba lo relacionado con la creación de nuevos municipios (aunque más adelante se expondrá que debe ser otra la denominación). Es interesante resaltar que se indican requisitos formales, y otros tantos materiales, que consideran el factor poblacional dentro de estos últimos, al desarrollarse la voluntad popular y soberana para su escisión o constitución. Pero hay múltiples fallas. Se citan dos al ser materia del presente trabajo. Una consiste en que sólo se prevé que los ayuntamientos afectados emitan una opinión al respecto, sin prever un procedimiento más específico y desarrollado para tal fin; y el segundo, que la base social del municipio es soslayada, cuando se omite tomar en cuenta la opinión del resto de los habitantes.

Si el municipio es un conglomerado social que busca fines comunes, ¿qué motivo existe para tomar en cuenta a un sector y no a la totalidad de la comunidad para la decisión separatista o desintegradora del municipio?

Agregaría algo más, nuestra norma jalisciense, al establecer mecanismos de participación ciudadana, ¿por qué excluyó someter esta decisión a la voluntad popular general? Podría contestarse todo lo anterior en el sentido de evitar confrontaciones entre los que desean escindir el municipio y quienes quieren mantenerlo unido, aunque considero que la voluntad popular debe ser escuchada y tomada en cuenta, tanto para un bando como para el otro.

Finalmente, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (LOPLEJ 2011), entre otros aspectos, se establece la forma como el órgano legislativo interviene o participa en la escisión municipal en los siguientes artículos:⁶

Artículo 88. Competencia de la Comisión de Gobernación el estudio y dictamen o el conocimiento para la creación de municipios.

Artículo 233. La creación de municipios (con los principios I al VI del mismo artículo).

⁶ Para efectos prácticos se sintetiza la mayor parte de los artículos; sólo algunos fueron transcritos.

- Artículo 234. Creación de municipios mediante decreto.
- Artículo 235. Notificaciones.
- Artículo 236. Información a las autoridades de la creación municipal.
- Artículo 237. 1. El Congreso del Estado puede constituir nuevos municipios (de acuerdo con las bases I a la VI).
- Artículo 238. Afectación de la creación de un nuevo municipio.
- Artículo 239. Formación de un “comité pro municipio”.
- Artículo 240. Constitución del comité.
- Artículo 241. Integración.
- Artículo 242. Elección de su asamblea.
- Artículo 243. Requisitos para ser miembro.
- Artículo 244. Facultades y obligaciones del comité.
- Artículo 245. Notificaciones al comité.
- Artículo 246. Remoción de sus miembros.
- Artículo 247. Registro.
- Artículo 248. Solicitud de nuevo municipio.
- Artículo 249. Celebración de la asamblea general.
- Artículo 250. Firma del acta de solicitud.
- Artículo 251. Autenticidad e identificación de los asistentes.
- Artículo 252. Envío de la documentación al Congreso.
- Artículo 253. Improcedencia de desistimiento de la solicitud.
- Artículo 254. Contenido de la solicitud de nuevo municipio.
- Artículo 255. Anexos a la solicitud.
- Artículo 256. Turno de la solicitud una vez que llegue al Congreso.
- Artículo 257. Plazo para resolver respecto de su admisión.
- Artículo 258. No admisión.
- Artículo 259. Supuestos para no admitir.
- Artículo 260. Plazo para solicitar de nueva cuenta la creación municipal.
- Artículo 261. Impugnación de la no admisión.
- Artículo 262. Plazo para resolver, una vez admitida la solicitud, acerca de la procedencia o improcedencia de la creación del nuevo municipio.

Artículo 263. Comisión de Gobernación emplazará al ayuntamiento, o ayuntamientos, del municipio, o municipios, que se pretendan afectar y se dará aviso a las entidades y dependencias implicadas.

Artículo 264. 1. Las entidades afectadas tienen un periodo de 30 días para expresar su inconformidad y 2. Los regidores pueden sostener posiciones divergentes y votar su posición.

Artículo 265. Conceptos de defensa y pruebas.

Artículo 266. Los ayuntamientos colindantes tienen 30 días para manifestarse respecto a los límites territoriales propuestos.

Artículo 267. Opinión respecto de la viabilidad del nuevo municipio.

Artículo 268. Anexo de pruebas.

Artículo 269. Realización de trabajos técnicos complementarios.

Artículo 270. Auxilio a otras dependencias.

Artículo 271. Cierre de instrucción.

Artículo 272. Análisis de la viabilidad municipal.

Artículo 273. Alegatos.

Artículo 274. Prorroga.

Artículo 275. Dictamen de la Comisión de Gobernación y aprobación.

Artículo 276. Supuesto para que el Congreso del Estado declare improcedente la creación del nuevo municipio.

Artículo 277. Notificación del acuerdo del Congreso.

Artículo 278. Plazo para presentar nueva solicitud después del rechazo.

Artículo 279. Votos para aprobar el decreto de creación de un nuevo municipio.

Artículo 280. Disposiciones transitorias una vez entrado en vigor el decreto.

Artículo 281. Efectos respecto a los habitantes.

Artículo 282. Publicación del decreto.

Artículo 283. Contenido del decreto que apruebe un nuevo municipio.

Artículo 284. Otorgamiento de recursos.

Artículo 285. Toma de protesta de las nuevas autoridades.

Artículo 286. Impugnación de los decretos de creación de nuevos municipios.

Tal como se detalla a lo largo de las anteriores disposiciones, tanto en las citadas textualmente como en las que han sido sintetizadas, el procedimiento para la aprobación de un nuevo municipio en apariencia cumple con el objetivo de tomar en cuenta las opiniones de todos los involucrados. Aunque establece el principio de participación ciudadana para ello, lo cierto es que de nuevo son soslayados los habitantes de la comunidad municipal, incluidos los que supuestamente pretenden separarse.

En efecto, los requisitos señalados por la legislación no involucran a la totalidad de los miembros pertenecientes al territorio que se va a dividir, ni se establecen mecanismos para constatar que los solicitantes realmente son conscientes de los efectos y alcances de su propuesta creacionista.

Parece que en todo momento se toma en cuenta a los sujetos afectados con la pretensión de conformar una nueva municipalidad, pero el ente jurídico existe por quienes conforman el conglomerado social, y si el estado de Jalisco tiene instituciones de una democracia directa o semidirecta, resulta interesante que hayan sido excluidas de este procedimiento trascendental en la vida pública de la comunidad.

Cabe señalar que además de los cuerpos normativos antes estudiados, existen otras regulaciones que pudieran tener injerencia en la creación o división de un municipio: Decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios del estado de Jalisco,⁷

⁷ El decreto tiene por objeto normar la delimitación territorial de los municipios del estado de Jalisco, en todo lo relativo a la participación de los diferentes órganos de gobierno e instituciones a las que se les otorgue alguna competencia; así como el procedimiento para la delimitación y demarcación territorial municipal, con el fin de que sean decretados, previa georreferenciación mediante un mismo sistema geodésico en coordenadas geográficas y en proyección UTM. En el caso de los municipios que cuenten con resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre sus límites, bastará que presenten copias certificadas de la misma, para que el Congreso los reconozca en los términos establecidos. Si la controversia se encuentra en trámite, la delimitación se sujetará a la resolución que en su momento se dicte. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 25 de octubre de 2001, sección III.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, La Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios y Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

Fines del municipio y ¿autonomía?

¿Existirá una autonomía en los municipios de México? Esta interrogante, de la cual no se profundizará su análisis por no corresponder al objetivo del presente trabajo, debe contestarse así: no hay autonomía, sino una soberanía de grado menor a la de los estados que conforman la federación.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, autonomía proviene del latín *autonomía*, y éste del griego *aὐτονομία*, que se refiere a:

una potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; es una condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie (RAE 2003).

En el mismo diccionario se define la comunidad autónoma, consistente en:

la entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional del Estado español, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes (RAE 2003).

Ambas definiciones se dirigen a determinar la no dependencia a otros poderes, pero en el caso mexicano, los municipios se encuentran delimitados por el marco constitucional que, aunque aporta principios de

autonomía, ésta se reduce por las facultades, atribuciones y coordinaciones que deben tener con otros entes para su total y completo desarrollo y existencia.

Respecto al tema de autonomía, se han desarrollado varias teorías para determinar esa naturaleza del ámbito municipal en nuestro sistema político de gobierno, sin que del todo haya llegado a solucionarse tal incógnita de manera satisfactoria (Hernández 2003, 173-200). Empero, se podría decir que ha sido aceptada la forma autonómica, pese a que en otros países la característica referida adquiera connotaciones más diversas a la nacional.

Existen posturas que sostienen que la autonomía no es soberanía, que sólo es un poder limitado (STC 4/1981 citado en Covarrubias 2004, 37), aunque la misma soberanía sea empleada al momento de definir a los estados miembro de la federación, como libres y soberanos en su régimen interior. Antonio María Hernández indica:

si bien cada régimen político podría asignar al municipio distinta naturaleza y, por consiguiente, diverso rango dentro del Estado, conforme a la teoría municipal, éste es la máxima descentralización política (la autonomía) siendo adecuada para los fines que persigue la comunidad (Hernández 2003, 351).

Si bien la ley fundamental, en los artículos abordados en el capítulo anterior, refiere principios que llevan de nuevo a este punto: que el municipio, como tal, se encuentra en grado dependiente de la autoridad estatal (ya no se diga de los ámbitos federales). La autonomía, o la libertad, municipal “ha sido el ropaje con el cual se ha vestido el municipio; sin embargo, por su concepción eminentemente política, ha tenido miles de máscaras y disfraces, conforme a las modas políticas, inciertas” (Covarrubias 2004, 12).

Empero, los elementos descritos en el artículo 115 constitucional le otorgan al municipio esa categoría jurídica, la cual ha sido reconocida por el

máximo Tribunal constitucional de nuestro país (como se verá más adelante), al poseer la autodeterminación para regirse por sí mismo observando las disposiciones a las que se encuentra subordinado por disposición de la propia Carta Magna.

En fin, la denominada autonomía municipal, en su reciente creación, no contaba con elementos para ser considerada como tal, según ahora lo reconoce la Constitución, pues los elementos económicos, políticos y sociales se encontraban por completo subordinados a los gobernantes de las colonias o el virreinato. Se podría decir que realizaban una función meramente administrativa.

Aun después del movimiento revolucionario de 1917, la concepción municipal distaba de la que ahora se conoce, en el apartado anterior se hizo referencia en su artículo de aquella época, pues continuaba con la función de “administrar” más que de gobernar.

Fueron dos reformas constitucionales, de 1983 y 1999, las que le otorgaron un mayor realce a su forma de gobierno interna. En su exposición de motivos, que culminaron con la del último año citado, destaca la referente a las reformas a los artículos 31, 115 y 116 de la CPEUM, a cargo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) —fortalecimiento municipal— en la cual se indicaba que la comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio la causa grande donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello es que el desarrollo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 1998, 7-14).

De igual manera, también es un referente importante la iniciativa de reformas a los artículos 40, 41, 115 y 116 de la CPEUM, a cargo del diputado Carmelo Enríquez Rosado, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la cual indicaban que:

la legislación local fijará las condiciones que deba satisfacer toda comunidad que pretenda llegar a formar un Municipio, que al ser reconocido por la autoridad surge con la personalidad jurídica que les reconoce la Constitución. Al dejar el problema del nacimiento a la esfera del derecho de los Municipios a la legislación local, se resolvió tan sólo un problema de competencias que sigue la concepción del Municipio como circunscripción territorial o como denominación de las partes en que se dividen los Estados, para que éstos resuelvan inclusive sobre la misma autodeterminación de los pueblos de constituirse en Municipio. Esta decisión si bien requiere para su validez que se haga conforme al derecho local, siempre ha sido un verdadero cuello de botella y un pretexto para mayores injusticias [...] La Constitución y un nuevo concepto de nación necesitan acercarse a la nación real que está conformada por una diversidad de pueblos, de culturas, de regiones y grupos (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 1999, 2-9).

En ese sentido, el municipio no sólo era considerado un mero administrador, sino que se resalta su importancia como ente de gobierno, reconoce su autonomía y potencializa su estructura como ente territorial. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sustentado diversos criterios al respecto, lo que viene a demostrar la evolución jurídica atinente al tema.

En el *Semanario Judicial de la Federación* (en su quinta época), el máximo Tribunal constitucional del país sostuvo como base de la organización política y administrativa de los estados, el municipio libre, el cual debía sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas (Tesis aislada, registro IUS 292403; Tesis aislada, registro IUS 282865). En aquellos tiempos iniciales permeaba la idea del municipio libre, pero no autónomo, sin que por sus características fuera uno y otro. Se reconocía una facultad meramente administrativa que, pese a ello, no debía ser sujeto a vulneraciones por los demás entes del Estado (Tesis 1942, registro IUS 902615).

Posteriormente, de acuerdo con las reformas subsecuentes de nuestra ley fundamental, se sustentaban criterios que resaltaban ya un carácter autonómico del municipio, que buscaban tutelar esa atribución constitucional. Así, la modificación del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM en 1999, tuvo un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinados aspectos, que abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo (Jurisprudencia P./J. 133/2005). Esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en esa jurisprudencia que:

al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas [...], que organicen la administración pública municipal, [...] y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

Es decir, los municipios se encuentran sujetos a una serie de bases o sustentos que no pueden sobrepasar, sin que dicha limitante implique una intervención en su esfera. Por el contrario, esto refleja su categoría de autónomos al delimitarse las atribuciones acerca de las cuales ningún poder puede intervenir en su perjuicio competencial.

En la tesis jurisprudencial 62, del apéndice actualización 2001, se sostuvo que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracciones I y II, de la CPEUM,

el gobierno municipal se ejerce exclusivamente por medio del ayuntamiento, que cuenta con autonomía para manejar su patrimonio y organizar la administración pública municipal, y que para el correcto y adecuado ejercicio de esta última atribución se podría considerar que es menester que sea el propio ayuntamiento el que de forma libre nombre a sus servidores públicos, lo que también implica que la actuación de aquél debe ajustarse a lo previsto en la ley (en este caso, conforme a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas), sin que la investigación por contravenciones a las disposiciones que emanen de esa ley tenga como consecuencia que se invada la autonomía municipal. Ello debido a que no puede considerarse a los municipios como un orden independiente del Estado, sino que guarda nexos jurídicos indisolubles con los poderes locales como, entre otros, la sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso local.

Con otros criterios se establecieron las siguientes premisas:

- 1) Los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, son casos enunciativos y no limitativos (Jurisprudencia P.J. 130/2005).
- 2) Los principios a favor del municipio para el fortalecimiento de su autonomía en el orden constitucional son el principio de libre administración de la hacienda municipal, el del ejercicio directo de esos recursos, el de integridad de los recursos municipales, el derecho a recibir contribuciones, el principio de reserva de fuentes de ingresos, propuestas a las legislaturas locales de impuestos, derechos y contribuciones (Tesis 1a. CXI/2010).
- 3) El principio de un orden jurídico municipal (Jurisprudencia P.J. 134/2005).

En ese orden de ideas, en el ámbito judicial se ha interpretado la Carta Magna en el sentido de que tutela la autonomía de los municipios,

es reconocida por el orden jurídico mexicano, además de que vela por el respeto de los principios municipales, en tanto que el municipio es un ente libre, autosuficiente, con un gobierno y patrimonio propios, cuya territorialidad forma parte esencial de su existencia. Para Cuauhtémoc Paz Cuevas (2005):

la tesis central es que, si bien el municipio mexicano es ya reconocido como un orden de gobierno a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999-2000, y que la elección de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, deviene de un ejercicio de soberanía popular, el papel del gobierno local mexicano se encuentra todavía con delimitaciones (es gobierno solo para unas cuantas tareas) a su reconocimiento y ejercicio como auténtico orden de gobierno, dentro de la estructura dual del federalismo mexicano.

Discordante en parte con lo anterior, se debe considerar que en el municipio se da el contacto inicial de los ciudadanos con la democracia y con el gobierno popular, prevaleciendo las participaciones de los gobernados en el provecho de su entorno. Claro está que en las urbes más desarrolladas, estos aspectos son apenas perceptibles en comparación con algunos municipios de densidad poblacional menor.

Es la participación ciudadana la que lo denota como un ente integrador del orden nacional, más aún, se puede decir que como una instancia de “autonomía”, al involucrar diversos factores para lograr el fin común de una entidad social: el bien común.

Ahora bien, ¿qué fines persigue el municipio? Antonio Bellver Cano, realiza una clasificación de la finalidad municipal:

1a. categoría: Fines conservatorios, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización. 2a. categoría: Fines referentes a las personas: a) de seguridad, y b) de comodidad. En la

primera clase se halla todo lo relativo a la policía urbana y rural, y en la segunda se condensa casi toda la gestión de gobierno municipal en cuanto a obras y servicios públicos. 3a. categoría: Fines respecto de los bienes y trabajo. Ayuda de los preceptos generales de las leyes. Se trata de otra porción de fines especiales vinculados a la construcción y conservación de caminos vecinales y al trabajo agrícola. También incluye la municipalización de servicios. 4a. categoría: Fines en cuanto al territorio, que comprenden su conservación, distribución y delimitación, así como la agregación y segregación de fracciones del territorio municipal. 5a. categoría: Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas, referidos a sus relaciones y delegaciones, que son indeterminables a priori, y que se vinculan con la ciencia de la administración del Estado. 6a. categoría: Fines con respecto a la región, que completan los fines ad extra comenzados en la categoría anterior y mediante los cuales se vincula con municipios que también integran la región, para el desarrollo de la economía, arte y empresas comunes (Bellver citado en Hernández 2003, 223-24).

La evolución del municipio, con el devenir histórico del Estado, trata de culminar el desarrollo de la sociedad que lo integra, pues no sólo se instituye para brindar servicios como un administrador, sino que hace copartícipe a la comunidad en el mejoramiento de su propio entorno. El desarrollo social constante de la autosuficiencia gubernamental.

Mas debe tenerse presente que sigue siendo un ente político, por cuyas luchas internas se trata de implementar programas que beneficien a la comunidad, aunque desde distintos puntos de vista. Aquí podrían venir las divisiones.

En efecto, aunque el municipio tiene fines y objetivos marcados, puede que no siempre lleguen a cumplir del todo, o que ciertos sectores sociales se vean excluidos o que así lo perciban, ante la falta de respuesta o la tardanza frente a las demandas necesarias para el mejoramiento de cierto

sector de la comunidad. Aquí debe entrar la participación ciudadana para otorgar identidad de pertenencia a cierto municipio, pues se hace copartícipe al habitante de las decisiones que puede influir en su entorno (Hernández 2003, 331).

En varias entidades del país se contemplan mecanismos de participación en el ámbito municipal,⁸ no sólo para ordenamientos gubernamentales, sino también para acciones que trasciendan en beneficio de éste, así como para su perjuicio, o evitar el mismo, en el caso de la división municipal. En particular, en el estado de Jalisco, los mecanismos de participación considerados son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular,⁹ pero ninguno se encuentra dirigido a dictaminar o aprobar decisiones de índole separatista o de unidad en caso de que cierto sector poblacional del territorio municipal no esté conforme con los planes para alcanzar los fines del municipio en un área determinada. El municipio cuenta con poca autonomía política, no es autosuficiente y la participación ciudadana tiene pocos cauces legales para que sea parte activa en la administración pública (Covarrubias 2004, 13).

Justo este insuficiente y aparente abandono contra los ciudadanos ocasiona la división o escisión del municipio, entre otros muchos factores complejos (por ser el ente municipal de naturaleza multidiversa) que derivan en que haya tantos municipios, sin que ello implique, aun así, encontrarse en una identidad propia.

De todo lo anterior se considera que en el sistema jurídico mexicano, el municipio, en efecto, goza de autonomía,¹⁰ sin que por ello sea objeto de escisión por la desatención a sus gobernados, al incumplir con los fines que le son propios, entre otros muchos motivos.

⁸ Entre las formas de la democracia directa o semidirecta cabe mencionar: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el voto popular, la consulta popular, la revocatoria o *recall*, la *landsgemeinde* o asamblea de hombres libres y la opción local (Hernández 2003, p. 399).

⁹ Artículo 385 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹⁰ Aunque, como se indica al inicio del capítulo, se estima que no es así.

La escisión municipal

Generalmente se conoce como “procedimiento de creación de nuevos municipios” a la escisión municipal, este término es lo más ad hoc según la definición que proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, al indicar que proviene del latín *scissio*, -ōnis, cortadura, como rompimiento o desavenencia. Esto es lo que le ocurre a uno o varios municipios que son afectados por la generación del nuevo ente municipal en su territorio, población e ingreso. Se da una división en algo que ya existe, y no una creación de algo que no hay. De manera formal será esto último, pero no material.

Ciertamente la regulación de estos supuestos se encuentra sustentada en el propio artículo 115 constitucional; se desprende del principio de que la aprobación, por parte de las legislaturas estatales de una determinada ordenanza, que afecte a los municipios, es enunciativa y no limitativa a los casos reseñados en la ley fundamental, y de las respectivas leyes locales que regulan esta temática, como se expuso anteriormente.

Ahora bien, ¿podría esto implicar una invasión a la autonomía municipal? Dada la corriente adoptada por el sistema jurídico mexicano, claro que no, pues lo permite la máxima ley del país al no restringir la creación de nuevos municipios y al facultar a los órganos legislativos a regular al respecto, siempre que se respeten ciertos requisitos previstos por las leyes para tales efectos.

Entonces, ¿quedan los municipios a merced de leyes extraterritoriales para seguir existiendo? La respuesta es negativa también, pues las bases que sean sentadas respecto de esa temática deberán tomar en cuenta al ente público, so pena de violar, entonces sí, su autonomía.

Creo que la escisión municipal se concentra más en aspectos sociales que legales. Y es que la división municipal dentro del propio territorio pudiera responder a un descontento de un sector determinado por el incumplimiento de los fines municipales que atentan contra la identidad de quienes en ellos habitan.

El factor poblacional, o sociocultural, es el determinante en este tema: este factor se desintegra, incluso respetando la autonomía, precisamente cuando no se encuentra legitimado el municipio (en términos subjetivos) ante la comunidad. Ésta, por su insuficiente respuesta gubernamental, se ve afectada y en consecuencia puede no desear pertenecer más a un conglomerado social o unirse a otro preexistente.

Es el caso que aconteció, vía controversia constitucional, en el estado de Jalisco, y que hasta este momento continúa en una latente, y lenta, tentativa de escisión del municipio de Tepatitlán de Morelos, para conformar el diverso de Capilla de Guadalupe, con el destino de correr la suerte del municipio de San Ignacio Cerro Gordo, el cual se separó primero de la municipalidad citada inicialmente.

Como un primer antecedente de dicha controversia, en la diversa constitucional 15/2003, la SCJN estableció, entre otras cosas, que acorde a la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, la legislación acerca del tema de generación de nuevos municipios tiene que ver con un ordenamiento legal dinámico que se adecua a los cambios sociales (controversia constitucional 15/2003, p. 100)

En ese sentido se reconoció a los municipios como un pilar fundamental en el desenvolvimiento y fortaleza de las entidades federativas, así como elementos plurales de cohesión nacional, constituyéndose como impulsores del desarrollo y con mayores responsabilidades públicas. De este modo se estableció la oportunidad de robustecer las capacidades de ejercicio del primer orden de gobierno, principalmente para arraigar a la comunidad y para que la sociedad pueda avanzar en un ámbito de mayor participación y gobernabilidad.

En el ejemplo del municipio de San Luis Potosí, motivo de la controversia mencionada, que antecede al caso de Jalisco, la ley orgánica resultaba insuficiente para normar todos los aspectos necesarios de una reglamentación específica para determinar los requisitos, las formas y el procedimiento para que el Congreso de su estado contara con elementos de juicio y

pruebas suficientes para decretar, apegado plenamente a derecho, la creación, la fusión o la supresión de municipios y delegaciones municipales, ya que de otra forma estos criterios podrían resultar subjetivos. El establecimiento de esta reglamentación:

pretende guardar el equilibrio demográfico, social, cultural, político y económico del Estado en los municipios de nueva creación; además, con el fin de que no se afecten estos aspectos en los municipios colindantes y en aquellos que se separará territorio para la creación de la nueva circunscripción (controversia constitucional 15/2003).

Esto es, la legislación del estado de San Luis Potosí preveía un mecanismo obsoleto para la creación de nuevos municipios, pero dicha norma fue objeto de reformas para hacerla más adecuada a los tiempos modernos, pero, sobre todo, de manera relevante, a la participación de la comunidad en la forma de ser considerados ciertos factores no jurídicos para la toma de decisión divisiva.

Por supuesto que se utiliza el término de creación de un nuevo municipio, pero, como se dijo al iniciar este tema, lo que acontece en realidad es la escisión de uno para conformar otro, pues los habitantes, los rasgos culturales, los factores económicos y políticos, influyeron en esa determinación (por lo menos en teoría).

La concepción autonómica del municipio no se ve invadida, dado que es una facultad, primero, de la Constitución y, segundo, emana precisamente de un interés de, hasta ese momento todavía, los habitantes. Se puede decir que el incumplimiento de algunos fines municipales conlleva a esa determinación. Lo cierto es que es sólo uno de muchos factores que intervienen. Es importante recalcar que la participación de quienes lo conforman deber ser el elemento esencial de tal creación.

Posterior a la controversia citada, la SCJN aprobó tres criterios jurisprudenciales.

En el primero se refuerza el criterio sostenido anteriormente, esto es, si el respeto a la autonomía municipal exige que las legislaturas estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan. Con mayor razón éstas deben proyectarse en actos o procesos que afecten no sólo al órgano de gobierno del municipio, sino también a su territorio, su población y los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias, por lo cual deben existir bases para conceder a los municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos (Jurisprudencia P.J. 151/2005). En ese sentido se reitera el respeto a la autonomía municipal, pues la creación de nuevos entes no invade dicha esfera, siempre y cuando sean respetados los límites constitucionales, destaca la aprobación del órgano legislativo que tiene que ser por lo menos de dos terceras partes, para dicho acto. Sin embargo, al ser una afectación territorial trascendente, que también concierne la esfera de gobierno del municipio, el cual al verse disminuido en esa parte, ocasiona también la merma en otras (económicos, sociales, culturales, etcétera), por lo que debe existir un motivo suficiente para provocar dicha escisión.

Precisamente, la segunda jurisprudencia trata este último aspecto (Jurisprudencia P.J. 153/2005), ya que en este criterio se resalta la fundamentación y la motivación para la creación de nuevos municipios, por lo que debe ser más rígida en comparación con otros actos de autoridad, e incluso, algunos otros criterios similares sustentados por la propia Suprema Corte. Reconoce que la actuación del gobierno, en este caso del legislativo, trasciende lo meramente jurídico pues los habitantes de una determinada demarcación pueden verse afectados, al igual que otros factores múltiples, latentes en todo municipio. De tal suerte que se tiene presente, de nueva cuenta, el factor social —la comunidad— como parte integrante y determinante de una decisión que sin invadir o destruir la autonomía municipal, la disagrega en otras partes, paradójicamente, para establecer una nueva autonomía que cumpla los fines (entre otras perspectivas de la

comunidad) que su anterior ente, del cual se separan, no logró para un sector de habitantes determinado, por lo menos, geográfica y territorialmente.

Por último, en el tercer criterio sostenido por el máximo Tribunal de nuestro país —derivado de la controversia constitucional 11/2004, cuyo actor fue el municipio de Martínez de la Torre, Veracruz—, la mayoría de los ministros de la SCJN determinó, entre otras cosas, que:

Ciertamente, los artículos 115 y 116 consagran al Municipio Libre como una pieza estructural básica dentro del esquema de poderes públicos en la República mexicana. Estos artículos, sin embargo, ni obligan a que el número de Municipios tenga que mantenerse invariable, ni designan explícitamente a alguna autoridad como la competente para modificar el mapa municipal actual. Esta última cuestión —la de la competencia para crear Municipios— debe resolverse de conformidad con las disposiciones constitucionales generales sobre el reparto competencial de atribuciones entre los diversos niveles territoriales de poder. Desde esta perspectiva y tal como subrayó esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 15/2003 [del municipio de San Luis Potosí], hay que concluir que la competencia para crear Municipios corresponde a las entidades federativas; ni el artículo 73 de la Constitución Federal ni ningún otro precepto constitucional atribuyen expresamente a las autoridades federales la competencia para crear Municipios, de modo que de conformidad con la regla sentada por el artículo 124 de la Constitución, la atribución se entiende reservada a los Estados (Jurisprudencia P/J. 152/2005).

Esto no implica, ciertamente, que dicha competencia pueda ser ejercida por las legislaturas estatales de modo libérmino. El artículo 115 de la Constitución de la República establece que el “Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados” y, según se razona en el proyecto (controversia constitucional 11/2004, 58

y 59), también lo es “del país como un todo, y constituye además un nivel de gobierno sobre el que se asienta un orden jurídico propio”. El artículo citado consagra, según derivan los criterios de la SCJN, el más alto nivel de autonomía del municipio libre y establece una serie de previsiones para ser desplegadas de forma eficaz para sostener dicho carácter.

En el cuerpo de la sentencia de la controversia constitucional citada se reconoce el impacto que representa la creación de un nuevo municipio que incluye las bases de la autonomía, en lo que se denomina *mapa político-jurídico de la nación*, así como también en las bases de la autonomía, por lo que se deben respetar los límites que derivan del propio precepto constitucional. De hecho, la Suprema Corte indica que el proceso de creación debe estar consignado en los ordenamientos locales, pero partiendo siempre de la Constitución Local, pues lo que justifica su creación es éste en tanto que las demás sólo contemplan el cómo para su conformación. Por otra parte, los ministros indican en la sentencia mencionada de la controversia constitucional del estado de Veracruz:

En nuestra opinión, es claro que estas garantías deben proyectarse también sobre el procedimiento de creación de un nuevo Municipio. Si el respeto a la autonomía municipal exige que las legislaturas no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías anteriormente mencionadas representan, con más razón deben estas garantías proyectarse sobre actos o procesos (creación, fusión y desaparición) que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. La existencia de los Ayuntamientos como entidades jurídicas se apoya en cuatro elementos principales: instituciones de gobierno, población, territorio y orden jurídico. Si la Constitución establece ciertos requisitos para garantizar la posición de los Municipios frente a actos de las Legislaturas Estatales

que inciden en uno de estos elementos, con más razón deben respetarse tales requisitos en procesos que afectan simultáneamente a todos ellos. Por ello, hay que concluir que en el procedimiento de creación de un nuevo Municipio, las Legislaturas Locales competentes deben tomar la decisión respectiva respetando las bases pre establecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, y por una mayoría de dos tercios de sus integrantes (controversia constitucional 11/2004, 59-61).

En la controversia citada se indicó que la legislación del estado de Veracruz respetaba la autonomía municipal, así como los requisitos para la creación de nuevos municipios según la previsión constitucional. Además de que, en el caso concreto de Martínez de la Torre, los municipios afectados fueron informados del procedimiento, tuvieron la oportunidad de dar sus diferentes puntos de vistas, los cuales fueron tomados en cuenta en el decreto de creación del municipio de San Rafael, a fin de que se resolvieran las afectaciones planteadas. Finalmente, en el proyecto aprobado se sostuvo que para la creación de los municipios deben respetarse cuatro criterios (los dos primeros relativos al contenido de la garantía de fundamentación y los dos últimos al de la garantía de motivación):

- 1) Debe existir una norma legal que otorgue a la autoridad emisora la facultad de actuar en un determinado sentido. Debe respetarse, en otras palabras, la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las distintas autoridades.
- 2) La autoridad debe desplegar su actuación en la forma en la que dispone la ley. Ello obliga a esta Suprema Corte a comprobar que las autoridades demandadas han dado cumplimiento a los requisitos o condiciones establecidos en la legislación aplicable a la emisión del acto o de la norma bajo examen. La comprobación de esta dimensión de la fundamentación jurídica del acto o norma impugnada debe asegurar el cumplimiento de la ley pero no puede anular la capacidad de

apreciación que la misma en ocasiones otorga a las autoridades competentes. Este criterio, además, obliga a esta Suprema Corte a analizar si las autoridades demandadas en una controversia constitucional han respetado todos y cada uno de los pasos fundamentales del proceso legislativo aplicable para la adopción del acto o de la norma impugnados siempre que se hayan presentado argumentos en ese sentido en los conceptos de violación.

3) Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo. Si el primer criterio está encaminado a asegurar que existan normas que den cobertura competencial a la actuación de la autoridad pública, el presente exige que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias.

4) Debe existir una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución Local, establecen como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un determinado acto. Debe constatarse, en definitiva, la existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias (controversia constitucional 11/2004, 91-2).

En dicha controversia se emitieron votos particulares. Uno de ellos por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, con las siguientes relevancias:

No basta que una región determinada pudiera considerarse autosuficiente para su subsistencia como municipio autónomo, sino que su segregación de otro debe surgir de la existencia de un trato discriminatorio que provoque una situación de injusticia e inequidad que deba ser remediada. [...] Dicho de otra manera, que dentro del Municipio se presente una situación de desigualdad e inequidad

entre sus habitantes que sólo pueda remediararse mediante la escisión de su territorio.

Aceptar la pulverización del territorio municipal partiendo de otros supuestos, abriría las puertas a determinaciones meramente políticas, que posiblemente dificulten el desarrollo regional del país y provoquen mayores problemas que aquellos que se pretendían solucionar.

Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso concreto, debió examinar no sólo si la legislatura del Estado de Veracruz atendió a los requisitos exigidos en la ley atinente, sino, además, ocuparse de las razones expresadas en el dictamen relativo para tener por satisfechos esos requisitos, a fin de corroborar su efectivo cumplimiento y, por tanto, la legalidad de su actuación y el debido respeto a las garantías de fundamentación y motivación, así como al principio de integridad territorial de la Federación y sus Estados miembros, corroborando que la escisión del territorio municipal se justifique en la necesidad de corregir una clara situación de injusticia o inequidad existente entre sus poblaciones o regiones; aunado a que no atendió con la creación del nuevo municipio al principio de integridad territorial (controversia constitucional 11/2014a).

El otro ministro disidente fue Genaro David Góngora Pimentel, cuyo voto tiene los siguientes puntos esenciales:

No cuestiono, desde luego, la competencia de los Estados para normar, tanto constitucional como legalmente, la creación de los municipios, sino insisto, los límites de esta actividad para que esta situación no se transforme en un arma en contra de la autonomía de los municipios [...] de tal manera que pueda ser más sencillo desaparecer un Municipio que afectar la integración de su Ayuntamiento.

La regulación de la creación, modificación o desaparición de los Municipios, no debe ser una materia completamente disponible para las legislaturas de los Estados, sino que debemos poner el acento en la

existencia de requisitos reforzados, que impidan que la desintegración territorial de un Municipio se vuelva, fácticamente, un arma política en lugar de una forma de responder a las nuevas realidades y políticas de una comunidad.

En otras palabras, los dictámenes de las comisiones por medio de los cuales se proponga la creación de Municipios deben establecer en los considerandos la relación de pruebas por las cuales llegaron a la conclusión de que se cumplía el marco normativo, además de un análisis de su valor jurídico y alcances, para que el Municipio afectado no quede en estado de indefensión, asimismo, en caso de no realizarse esa valoración de pruebas en el dictamen, entonces el decreto que apruebe la legislatura deberá considerarse inválido.

El hecho de que el Congreso sea un órgano de naturaleza política y representativa, no implica que no pueda manifestar una sola voluntad, pues las diversas voluntades que lo conforman se unen en una sola, que se materializa en el decreto, y las consideraciones expuestas por el dictamen y en los debates son elementos de convicción que indiscutiblemente integran la voluntad. ¿Acaso por su naturaleza popular no se va a determinar la legalidad de sus resoluciones? En esas condiciones tendríamos que concluir que al ser todos los actos del Congreso realizados por la representación popular, producto de una voluntad colectiva, no pueden ser controlados y entonces ni siquiera las leyes pueden serlo, conclusión que es contraria precisamente a la idea más rudimentaria de control constitucional y que, por tanto, resulta inaceptable (controversia constitucional 11/2014b).

Si se toma un postura ecléctica de la controversia constitucional, puede decirse que, tal como lo sostuvo la mayoría, debería haber principios o bases sobre los cuales tendrían que actuar las legislaturas de los estados para no violentar la autonomía municipal; entre otros, el de otorgarles el derecho de audiencia y defensa en el proceso de creación de municipios,

así como realizar una debida fundamentación y motivación del dictamen o de los acuerdos, igualmente, tomados en relación con ese procedimiento.

Esta fundamentación y motivación no debe ser simple o tradicional como las que se realizan en cualquier acto de gobierno, sino que tiene que cumplir con ciertas cualidades, entre ellas, determinar con precisión el porqué de la afectación municipal en su territorio y organización política.

En este punto, en concordancia con la postura de los ministros que votaron en contra de la mayoría respecto al análisis del dictamen y la rendición de pruebas de los municipios en vías de desintegración o separación, para determinar si la escisión responde, en efecto, a factores reales que propiciarán una mejora para la comunidad separatista, y no obedezca a un mero uso político (en su concepción más baja).

Creo que la postura minoritaria se acerca más al ideal del Constituyente de 1917, y las posteriores reformas constitucionales de años subsecuentes, principalmente la de 1999, al otorgar una connotación más apegada al fin y objeto del municipio la de analizar de manera cuidadosa todos los elementos probatorios y documentos que se aportan en un procedimiento de escisión municipal, para determinar lo conducente tomando en cuenta, ya no cuestiones materiales o económicas, sino sociales y comunitarias, que abonen al beneficio de la colectividad, al bien común.

De otra manera, los procedimientos serían meras actuaciones formalistas sin un contenido social, que responderían a simples fórmulas prefabricadas y requisitos alejados del sentido de la sociedad.

Caso Tepatitlán de Morelos versus Capilla de Guadalupe

Con lo abordado se tiene que preguntar qué aconteció en este caso, aún por resolverse, pues sólo se ordenó, se podría decir, en términos concretos, la reposición del procedimiento (controversia constitucional 54/2004).

Debido a que el decreto número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el municipio libre de Capilla de Guadalupe —con

la extensión, localidades y límites que se determinan, y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco—, contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del municipio que resultó afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión —en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización de Capilla de Guadalupe—, es evidente que no bastó para considerar que se le respetó la indicada garantía; máxime que para el municipio de Tepatitlán era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, como la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó a este municipio (Jurisprudencia P.J. 80/2006).

Se puede decir que la razón esencial de este criterio es la de emplazar, o llamar, al municipio o municipios afectados en su territorio y población al procedimiento desintegrador, pues su interés es contrario al de los que pretenden crear una nueva municipalidad.

Empero, en el asunto se abordaron cuestiones más profundas que las que expresa la jurisprudencia citada.

La comunidad afectada principalmente por la escisión, expuso al inicio de la demanda de controversia constitucional lo siguiente:

Primero. La región de los Altos de Jalisco se ha caracterizado desde siempre por su amor al terruño, y por un intenso sentido de pertenencia a los lares que vieron nacer a su gente, y hoy que esos sentimientos se ven amenazados por una fragmentación innecesaria que va a quebrantar la identidad étnica, política, social, económica y religiosa que hemos venido disfrutando por generaciones, como unidad compacta y

homogénea, no podemos menos que deplorar semejante despropósito. A través de los siglos, Tepatitlán de Morelos ha demostrado su viabilidad como Municipio, al grado de convertirse en motor regional y no es quebrantando su unidad como vamos a mejorar. Aparte de la globalización que viene borrando fronteras ideológicas, políticas y sociales, desdibujando tradiciones y diluyendo principios ancestrales, un nuevo peligro se cierne sobre nosotros y viene desde dentro, desde una pequeña parte de nuestra gente y desde quienes juraron ser el sostén más firme de nuestra integridad, nuestros diputados. Nos llevó más de 50 años de prolongada labor para borrar las pequeñas-grandes rivalidades microregionales: Arandas contra Tepatitlán, Pegueros contra Valle de Guadalupe, San Miguel contra San Julián, para que ahora resurjan antagonismos artificialmente provocados con motivo de la proyectada división territorial, que ha venido a poner a flor de piel sentimientos dormidos. Con lágrimas en los ojos han venido pobladores de la zona amenazada de secesión, para pedirnos que los defendamos, porque tradicionalmente han sentido el orgullo de ser de Tepa (sic), y al escuchar en lejanas tierras las notas de “Las Alteñitas” se ha expandido su corazón, y ahora algo se desgarra allá muy dentro, al pensar que existe la posibilidad de perder su pertenencia a un terruño entrañablemente amado, porque Tepatitlán ha sido símbolo de Jalisco, como Jalisco ha sido paradigma de México. Esto, que podría parecer cosa de juego, indudablemente no lo es, porque se sienten traicionados por un pequeño número de aspirantes a políticos, animados por sentimientos de protagonismo, a quienes poco les importan los sentimientos de la mayoría con tal de obtener logros políticos. Todos sabemos que el amor por México, la patria grande, se despierta y se sintetiza en “La Matria”, que invocara Luis González y González, en el pedacito de tierra donde vimos la primera luz y que habrá de abrigar nuestra tumba cuando pasemos a engrosar el número de los que fueron y ya no son más. ¿Por qué alentar el separatismo en aras de las ambiciones de unos cuantos, que podrían aparecer como legítimas,

pero pervirtieron los procedimientos, y que llevan en sí el estigma de la codicia?, ¿Acaso dividiendo aún más la ya de por si fragmentada superficie de Jalisco, se va a incentivar el desarrollo que México necesita para su viabilidad como nación? Jamás se sumará dividiendo [...] Estamos apelando en nombre de la mayoría silenciosa hasta ahora y que nos pide seamos su voz para protestar porque nadie les pidió su opinión, y porque desde un escritorio se trazó una línea caprichosa sobre el mapa sin tomar en cuenta el sentir profundo de esa gente. Guardadas las debidas proporciones, recordemos la división entre La India y Pakistán, Palestina e Israel, por sólo mencionar algunos, que la repartición indiscriminada despertó animosidades que van a persistir para siempre. Es necesario tomar en cuenta el sentir de todos, y si tras de una auscultación válida, un plebiscito por ejemplo, hemos de resultar perdedores, entonces caeremos como caen los atletas, con la frente hacia el adversario, pero sonriendo, soñando siempre en la victoria. Segundo. Tenemos conocimiento que desde hace algún tiempo se integró una asociación civil denominada “Unidos por Capilla de Guadalupe, A.C.”, quienes se han dedicado a promover la creación de un nuevo Municipio en el territorio que actualmente ocupa la Delegación de Capilla de Guadalupe, en alguna parte de dicho proceso se incluyó también a la Delegación de San José de Gracia. Las actividades realizadas por la asociación civil antes mencionada culminaron con una solicitud presentada con fecha 25, veinticinco, de abril del año 2002, dos mil dos, ante el honorable Congreso del Estado de Jalisco mediante la cual solicitaron se elevara a la categoría política de Municipio Libre la Delegación de Capilla de Guadalupe y la de San José de Gracia. Tercero. Seguidos diversos trámites, finalmente con fecha 21, veintiuno, de enero de 2004, dos mil cuatro, las Comisiones conjuntas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos emitieron proyecto de decreto en el cual se aprobó la creación del Municipio Libre de Capilla de Guadalupe, con la extensión, localidades y límites que se determinan en el propio decreto y además reformó

el artículo 4o., cuatro, de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado de Jalisco y sus Municipios. Al día siguiente, 22, veintidós, de enero de 2004, dos mil cuatro, el honorable Congreso del Estado de Jalisco en Pleno emitió el Decreto Número 20500, veinte mil quinientos, mediante el cual se ratificó el proyecto de dictamen que se presentó. Posteriormente y con fecha 6, seis, de marzo de 2004, dos mil cuatro, el C. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco publicó en el Periódico Oficial “Estado de Jalisco”, dicho decreto. Cuarto. Como se ha venido señalando, la emisión de dicho decreto se realizó sin consultar al Municipio que representamos, no obstante que con motivo de ello, se le privará de una extensión importante de territorio y de ciudadanos que ahí habitan, lo anterior sin que se nos haya otorgado garantía de audiencia alguna, por lo que en esa razón no quedan satisfechos los requisitos que establece la ley para el caso; en efecto, las consideraciones que realiza el Legislativo son meras suposiciones, creencias, que no se encuentran debidamente sustentadas. La resolución vulnera el sistema constitucional federal en virtud que está creando un nuevo Municipio sin que se hayan satisfecho los requisitos mínimos que señala la ley. Por ello, queda establecido que la emisión de este decreto constituye una violación y atentado directo contra nuestro orden constitucional y de manera específica al sistema municipal que establece el artículo 115, ciento quince, de nuestra Carta Magna. Además, del análisis de las constancias que se acompañaron al Congreso del Estado de Jalisco para acreditar los extremos que la ley fija para que pueda establecerse un nuevo Municipio, se puede constatar la existencia de inconsistencias que ponen de manifiesto que no se satisfacen plenamente los requisitos de ley. Lo mismo puede indicarse respecto a las constancias que se hacen llegar al Congreso del Estado de Jalisco por su propia cuenta, de lo anterior no puede resolverse la petición de la Delegación de Capilla de Guadalupe en virtud que no fue debidamente integrado su expediente. También debemos señalar que con la aprobación de este nuevo territorio, nuestro Municipio

se vería afectado en varios aspectos, desde luego, los que tienen que ver con población, territorio e ingresos (controversia constitucional 54/2004, 48).

En términos jurídicos, algunas de sus alegaciones podrían tratarse de manifestaciones subjetivas, no se puede negar que el argumento *ad suplicam* apela al interés e identidad que mueve a una región determinada para constituir un núcleo poblacional y seguir preservándolo.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la unicidad municipal responde a necesidades variadas, pero enfocadas a lograr un objetivo común: la identidad de una determinada región sociocultural, así como al mejoramiento económico-político. En ese sentido, lo expuesto por el municipio de Tepatitlán de Morelos es la explicación de hechos para seguir prevaleciendo como un solo municipio.

Se desprendieron alegatos en contra de la escisión, algunos de los cuales motivaron la jurisprudencia antes citada, pero otros fueron motivo de discusión en el proyecto, principalmente el tema de la territorialidad.

Visto lo anterior, se tiene la adición de un requisito más que debe ser tomado en cuenta en la escisión municipal; éste consiste en que además de la población y la trascendencia en la afectación del entorno político, social y económico, la territorialidad es un factor que influye en detrimento de la comunidad objeto de afectación, de ahí que se deba garantizar la audiencia y la defensa de la misma, así como conocer el inicio del procedimiento de división.

Si bien fueron utilizados algunos precedentes abordados en este trabajo, el punto toral de la argumentación —en el caso de la creación de nuevos municipios—, se dirigió a tutelar la audiencia y el debido proceso, basado en la afectación del territorio; éste es un elemento importante de la conformación basal del Estado pero que no debió soslayarse, en este caso, la identidad de la región, el entorno multicultural, social y político, incluso el económico, como ha acontecido en otras controversias constitucionales.

Pareciera ceñirse la resolución de los asuntos semejantes a aspectos formales o legales, dejando de lado la máxima resolución de los conflictos mediante sentencias apegadas a la ley y la justicia, dirigidas a la sociedad, más que a los órganos estatales, como el Congreso de Jalisco.

¿Qué pasaría si de nueva cuenta se aprobara la creación de Capilla de Guadalupe, con plena observancia a los lineamientos asentados en la ejecutoria de la controversia constitucional 54/2004? ¿No hubiera sido mejor potencializar los derechos fundamentales de las partes intervenientes para que fueran partícipes de la decisión, más que meros espectadores?

Aún no ha finalizado la controversia pero una situación es segura: por más que se determinen elementos considerados como primordiales para tutelar la autonomía de los municipios, la gente sigue siendo un factor requisitorio más que decisorio en su creación o desintegración.¹¹

Parece que la aplicación al pie de la letra de la ley se impone a los razonamientos y las motivaciones de identidad ciudadana, pertenencia y participación de la soberanía en los asuntos de la *polis*. No se puede soslayar el hecho de que puedan existir intereses ajenos a la buena fe de los solicitantes para la creación de nuevos municipios, pero tampoco se puede dejar que la desconfianza y el sosiego mermen el interés público de una comunidad en la permanencia de su municipio (Valenzuela y Martínez).

Conclusiones y propuestas

La escisión municipal (división, separación o creación municipal) es un proceso complejo sujeto a cuestiones sociales, culturales, económicas y políticas, basado en el respeto de la autonomía municipal, aun a pesar de que sea en su detrimento.

¹¹ Recuerdo una plática que sostuve con un compañero de escuela, habitante de Capilla de Guadalupe e integrante de la comisión para su conformación como municipio, en el año 2004 —previo a la emisión del decreto legislativo—. Me expuso el interés de varios habitantes de dicha delegación para separarse del municipio de Tepatitlán de Morelos, aunque sus inquietudes, válidas hasta cierto punto, no se asentaron en el dictamen del Congreso del Estado de Jalisco.

Para ello, las legislaturas estatales deben de prever un procedimiento que respete la garantía de audiencia y defensa de los municipios afectados, permitiendo ofertar y desahogar pruebas, así como objetar las de la contraria y allegar elementos necesarios para adoptar una determinación adecuada.

Además, el procedimiento tiene que darse a conocer a los participantes o afectados con la decisión de crear un nuevo municipio. Aunado a lo anterior, la fundamentación y la motivación dadas en los decretos respectivos deben ser tendentes a maximizar dichos principios o garantías, por lo que no es dable aplicar en este tipo de casos el uso doctrinal y jurisprudencial tradicional acerca de estos temas.

Con base en las controversias constitucionales analizadas se tienen elementos a considerar por las legislaturas para la conformación del nuevo ente de gobierno, como sería la ciudadanía de la nueva comunidad, cumplimiento de requisitos formales y el territorio que puede verse afectado con el decreto respectivo.

Pese a que fueron aprobados por unanimidad o por mayoría algunos de los precedentes vistos,¹² coincidimos que algunos votos particulares emitidos en las controversias estudiadas, en el sentido de que la población, tanto de quienes se separan del municipio y los que pertenecen al mismo, debería ser tomada en cuenta al momento de emitirse el dictamen atinente, y en caso de no ser exhaustivo en su análisis, vía controversia, se aborde por la SCJN, máximo garante de la Constitución.

Tal como se destaca en el presente trabajo, la participación de la sociedad en este tipo de acontecimientos, no sólo es un requisito sino una obligación básica para otorgar una verdadera legitimidad al municipio de nueva creación o a la negativa del mismo.

Algunas entidades establecen este tipo de mecanismos de participación, con algunas variantes, para la hipótesis del presente estudio, pero

¹² Como en el caso de la controversia constitucional 11/2004.

a pesar de que Jalisco tiene una legislación que desarrolla las figuras de la democracia directa o semidirecta, éstas se dejan de lado en el proceso creacionista municipal, lo cual vuelve ajeno este tipo de actos a los primeros y principalmente afectados: los depositarios del poder soberano, de la autonomía municipal, es decir, a los ciudadanos y habitantes del municipio.

Dicha situación puede ser corregida con dos soluciones: la primera consistiría en el establecimiento de la participación ciudadana por medio del plebiscito o referéndum de los sectores poblacionales involucrados en la escisión municipal; para el caso de Jalisco, la inclusión de estos supuestos en las hipótesis que actualmente desarrollan las figuras de la democracia directa o semidirecta. Y la segunda, el cambio de paradigma analítico-constitucional de la SCJN en el conocimiento de las controversias constitucionales respecto del tema, con la finalidad de estudiar el cumplimiento formal y material de los requisitos previstos para la creación de nuevos municipios. Esto último parece más complicado, pues implica un cambio de posicionamiento de los ministros, pero hay una nueva integración de la propia Corte, lo que puede motivar el cambio referido.

Lo único cierto es que si el pueblo se da la forma de gobierno que merece, pues que sea el propio pueblo el que decida si éste desaparece o se mantiene. Después de todo, el municipio es la célula primaria política, social, administrativa, económica y territorial en los estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía, de ahí debiera corresponder a sus habitantes la decisión de manera más directa para conformar o disgregar el ente municipal.

Fuentes consultadas

- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (12 de enero de 2009). Los números. Indicadores socioeconómicos. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=217 (consultada el 7 de octubre de 2013).
- Controversia constitucional, Tesis 62. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS REVOQUE LA DETERMINACIÓN TOMADA EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY POR EL AYUNTAMIENTO DE UNO DE SUS MUNICIPIOS RESPECTO DE LA DESIGNACIÓN DE SU PERSONAL ADMINISTRATIVO, NO CONSTITUYE UNA INVASIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Apéndice (actualización 2001). Tomo I. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Materia Constitucional, 62.
- 15/2003. MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, 1596.
- 11/2004. MUNICIPIO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE, ESTADO DE VERA CRUZ. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, 1450.
- 54/2004. MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, ESTADO DE JALISCO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, 1561.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2004. *La autonomía municipal en México*. 2^a. ed. México: Porrúa.
- . 2009. *Dos siglos de constitucionalismo en México*. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Fenamm. Federación Nacional de Municipios de México. Actualidad Municipal. Geografía Política Municipal. Disponible en http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123 (consultada el 10 de noviembre de 2013).

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 1998. Iniciativas de ciudadanos diputados. 3 de abril. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/57/1998/abr/19980403.pdf> (consultada el 10 de octubre de 2013).

—. 1999. Iniciativas. 11 de mayo. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/57/1999/may/19990511.pdf> (consultada el 11 de diciembre de 2013).

Hernández, Antonio María. 2003. *Derecho municipal. Parte general*. México: IIJ-UNAM.

Jurisprudencia P/J. 107/2004. MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FALTA DE CONSTITUCIONALIDAD RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX (octubre): 1838.

— P/J. 130/2005. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CASOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y D), DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA QUE REQUIEREN EL ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SON ENUNCIATIVOS Y NO LIMITATIVOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII (octubre): 2066

— P/J. 133/2005. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII (octubre): 2068.

— P/J. 134/2005. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, 2070.

— P/J. 151/2005. MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, 2298.

- P.J. 152/2005. MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, 2298.
- P.J. 153/2005. MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, 2299.
- P.J. 80/2006. MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, 964.
- LGAPMEJ. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. 2011. México: Congreso del Estado de Jalisco.
- LOPLEJ. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. 2011. México: Congreso del Estado de Jalisco.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc. 2005. *Naturaleza política del municipio mexicano: autogobierno, estatus jurídico-constitucional y perspectiva en el Estado federal*. IV Congreso: Retos del municipio mexicano. 24 al 26 de noviembre de 2005, en Guanajuato. Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos. A.C. Disponible en la página de internet en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Cuauhtemoc%20Paz.doc> (consultada el 25 de octubre de 2013).
- RAE. Real Academia Española. 2001a. *Diccionario de la lengua española*. 22a. edición. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio> (consultada el 15 de febrero de 2014).

- . 2001b. *Diccionario de la lengua española*. 22a. ed. Apartado Artículo enmendado. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>; Avances de la 23a. ed. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=KreS0kD4H2x5fXwDTIQ> (consultada el 15 de febrero de 2014).
 - . 2003. *Diccionario de la lengua española*. 22a. ed. CD-ROM. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>; apartado Artículo enmendado. Avances de la 23^a. ed. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=KreS0kD4H2x5fXwDTIQ> (consultados el 15 de febrero de 2014).

Tesis 1a. CXI/2010. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y
FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115,
FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Ga-
ceta*, Tomo XXXII, 1213.

- 1942, registro IUS 902615. MUNICIPIO LIBRE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN. Apéndice 2000. Tomo I. Constitucional. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1337.
 - aislada, registro IUS 292403. MUNICIPIO LIBRE, ADMINISTRACION DEL. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=10000000000000&Expresion=292403&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=292403&Hit=1&IDs=292403&tipoTesis=&Semanario=0&tabla= (consultada el 12 de diciembre de 2013).
 - , registro IUS 282865. MUNICIPIO LIBRE. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=292405&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=292405&Hit=1&IDs=292405&tipoTesis=&Semanario=0&tabla= (consultada el 12 de diciembre de 2013).

Valenzuela, María Basilia y Martínez Barragán, Hirineo. *El proceso de formación de nuevos municipios en Jalisco. Los casos recientes de San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe.* Disponible en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomía%20Local/Basilia%20Valenzuela%20Varela.doc> (consultada el 27 de septiembre de 2013).

La justicia electoral y su rol frente a los embates comiciales de la democracia

*Electoral Justice and its Role Towards the Democracy
Battering in the Polls**

Roy González Padilla (Méjico)**

Fecha de recepción: 19 de junio de 2013.

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2014.

RESUMEN

El 12 de noviembre de 2011 tuvo lugar una pelea de box entre Juan Manuel “Dinamita” Márquez y Emmanuel Dapidran “Manny” Pacquiao en Las Vegas, Nevada, la cual estuvo enmarcada por tres acontecimientos: por un lado, un día después en el estado de Michoacán se celebraron comicios para elegir diversos representantes de elección popular; por el otro, durante la pelea, uno de los pugilistas portó en sus calzoncillos el logotipo de uno de los principales partidos políticos del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y, finalmente, días después, la autoridad electoral del estado declaró ganadora en la capital del mismo a la planilla propuesta conjuntamente por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para ocupar el ayuntamiento de Morelia, así como al candidato propuesto por los mismos institutos políticos para la gubernatura del estado.

* Han sido ilustrativos los dictámenes emitidos a la versión primera de este trabajo cuyas observaciones han tratado de ser recogidas en lo sustutivo. Agradezco también la atenta lectura del borrador a Jorge Escudero Villa, quien me hizo ver algunas faltas y detalles de contenido.

** Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. roy.gonzalez@comunidad.unam.mx.

En vista de lo anterior, el interés de este análisis reside en advertir el rol de la justicia electoral frente a circunstancias como las antes descritas para conocer de cerca sus defectos y los vicios de su postura.

PALABRAS CLAVE: justicia electoral, juicio de inconformidad, juicio de revisión constitucional, causal genérica de nulidad, elecciones.

ABSTRACT

The November 12, 2011 a boxing match between Juan Manuel "Dinamita" Márquez and Dapidran Emmanuel "Manny" Pacquiao in Las Vegas, Nevada, which was framed by three events took place. On the one hand, a day after the state of Michoacán elections were held to choose different elected representatives; on the other, during the fight, one of the fighters used the logo of one of the country's main political parties, the Institutional Revolutionary Party (PRI), in his underpants. Finally, days later, the state election authority declared winner nominee jointly by the PRI and the Partido Verde Ecologista de México (PVEM) to serve the city of Morelia, as well as the candidate proposed by the same political institutions for the governorship of state.

In view of the above, the interest of this analysis is to warn the role of electoral justice against circumstances like those described above to learn about their flaws and bad habits of his position.

KEYWORDS: electoral justice, nonconformity trial, constitutional revision trial, nullity generic cause, elections.

*Esta victoria es para el nuevo presidente
de México, dedicada para él.
Juan Manuel “Dinamita” Márquez*

Introducción

El sábado 12 de noviembre de 2011 tuvo lugar una pelea de box entre Juan Manuel “Dinamita” Márquez y Emmanuel Dapidran “Manny” Pacquiao en Las Vegas, Nevada, Estados Unidos, la cual fue transmitida en directo en México por un canal de televisión abierta.

Además del interés que despertó en gran parte de los aficionados mexicanos a este deporte, la pelea referida no habría captado la atención más allá de la que los espacios deportivos de cotidiano dedican a un encuentro de tal envergadura, si no hubiera sido por la coyuntura en la cual se presentó y que estuvo enmarcada por tres acontecimientos: por un lado, un día después en el estado de Michoacán de Ocampo se celebraron comicios para elegir diversos representantes de elección popular, entre ellos el ayuntamiento de la capital del estado y el gobernador de la misma entidad; por el otro, uno de los combatientes, el pugilista mexicano Juan Manuel Márquez, portó en sus calzoncillos el logotipo de uno de los principales partidos políticos del país, el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y, finalmente, días después la autoridad electoral del estado declaró ganadora en la capital del mismo a la planilla propuesta conjuntamente por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para ocupar el ayuntamiento de Morelia y al candidato propuesto por los mismos institutos políticos para la gubernatura de la entidad.

En contra del primero de dichos resultados (elección del ayuntamiento capitalino), uno de los partidos vencidos, el Partido Acción Nacional (PAN), promovió un juicio de inconformidad (JIN) (TEEM-JIN-096/2011) al estimar que, además de haberse actualizado en el caso diversas causales de nulidad de votación recibida en casillas, fue llevada a cabo por parte de uno de los partidos ganadores (el PRI) una comisión generalizada de violaciones

sustantivas, previo a la jornada electoral, y que a la postre esto habría sido determinante para el resultado de la elección que dicho partido político obtuvo a su favor.

Entre dichos actos que el partido demandante relaciona directamente con la transmisión de la pelea antes citada se encuadran aquellos afectados con la proscripción de emitir propaganda electoral en periodo prohibido por la ley.

Mediante el referido juicio de inconformidad presentado por el PAN, conoció del asunto en primera instancia el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM); posteriormente, mediante un juicio de revisión constitucional electoral (JRC) promovido por el mismo partido político (ST-JRC-117/2011) conoció del asunto la Sala Regional Toluca de la V Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Paralelamente a los juicios indicados, en contra del segundo de los resultados electorales mencionados (elección del gobernador estatal) dos de los partidos vencidos, a saber, el PAN y el Partido Nueva Alianza, promovieron juicios de inconformidad (TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados) al estimar de igual forma que, además de haberse actualizado en el caso diversas causales de nulidad de votación recibida en casillas, fue llevada a cabo por parte de uno de los partidos ganadores (el PRI) una comisión generalizada de violaciones sustantivas, previa a la jornada electoral, y que, a la postre, habrían sido determinantes para el resultado de la elección obtenido por dicho partido político a su favor.

En el mismo sentido que en los primeros juicios citados, entre los actos que los partidos demandantes relacionan directamente con la transmisión de la pelea de box ya mencionada, se encuadran aquellos afectados con la prohibición de emitir propaganda electoral en periodo prohibido por la ley.

Por medio de los referidos juicios de inconformidad presentados por el PAN y el Partido Nueva Alianza de manera conjunta, conoció del asunto en primera instancia el TEEM; posteriormente, mediante juicios de revisión

constitucional electoral promovidos por los mismos partidos políticos, conoció del asunto la Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).¹

Con base en el panorama antes descrito es posible advertir los siguientes paralelismos:

- 1) Un mismo hecho generador de la inconformidad: la difusión del distintivo gráfico del PRI en cadena nacional fuera de los tiempos previstos por las normas electorales.

¹ Cabe hacer la precisión de que en el estado de Michoacán se prevé un sistema de calificación de la elección de gobernador que incluye dos momentos: el primero concluye con la resolución de los juicios de inconformidad promovidos contra los cómputos distritales y estatal, mientras que el segundo constituye una revisión oficial del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación de todo el proceso para elección de gobernador, y da inicio una vez que se resuelve el último juicio de inconformidad. En función de la naturaleza de uno y otro momento, la propia Sala Superior estableció una distinción entre ellos, al señalar que la primera etapa incluye la resolución de procesos jurisdiccionales de carácter contencioso, mientras que la segunda, una revisión o calificación de los elementos que deben concurrir para considerar válida una elección. A partir de esta diferencia, se consideró que a este segundo procedimiento, por su carácter de revisión o calificación, no le resultan aplicables las reglas establecidas en la legislación procesal electoral para la tramitación de los diversos medios de impugnación, sino únicamente las disposiciones constitucionales y legales que establecen la atribución de la calificación. “Esto es entendible, dada la naturaleza distinta de los dos procedimientos, pues como se precisó, en el contencioso las partes son quienes fijan la litis y persiguen la declaración en su beneficio de un determinado derecho. En cambio, en el procedimiento de declaración de legalidad y validez de la elección y de Gobernador electo, el objeto de análisis no se establece por los contendientes políticos, sino que está previsto de antemano por la Ley, y consiste en la verificación de los presupuestos indispensables para la validez de la elección, y al efecto, este Tribunal de oficio puede recabar los informes y documentos que considere necesarios para pronunciarse sobre la legalidad y validez de la elección; la constatación de los requisitos de elegibilidad del candidato mayoritario; la declaración de Gobernador electo y la emisión y fijación del Bando Solemne en las sedes de los poderes del Estado” (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados). En virtud de dicha particularidad del sistema de calificación para la elección de la gubernatura en esa entidad federativa, en el presente documento se analizarán los argumentos de invalidez hechos valer por los institutos políticos demandantes, y que habían sido reservados para abordarse en esta etapa según las sentencias emitidas al resolverse los juicios de inconformidad promovidos contra los cómputos distritales y estatal (TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados y TEEM-JIN-096/2011), así como las resoluciones emitidas en su caso por los tribunales judiciales respectivos en el segundo momento del referido sistema de calificación (ST-JRC-117/2011 y SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

- 2) Idéntico agravio y argumento invocados por los demandantes: atentado contra la normatividad electoral y contra el principio de equidad en la contienda, que repercutió en la tendencia del sufragio a favor del partido vencedor, en detrimento de sus adversarios.
- 3) Misma finalidad de los partidos accionantes: la nulidad genérica de las elecciones (tanto del ayuntamiento capitalino como del gobernador estatal), en virtud de dicho acto ilegal.

Sin embargo, a pesar de ello, y por virtud de la estructuración de la administración de la justicia electoral en el país, conocieron del asunto en última instancia dos autoridades judiciales distintas y, con argumentos completamente diversos, se emitieron dos sentencias definitivas opuestas. Por una parte, la Sala Regional Toluca de la V Circunscripción Plurinominal del TEPJF resolvió fundados los agravios aducidos por los demandantes y, en consecuencia, declaró la nulidad de la elección de los miembros del ayuntamiento de Morelia, Michoacán —habiendo resultado nuevamente vencedores en las elecciones extraordinarias convocadas a la postre los mismos candidatos de la planilla antes propuesta por el PRI y el PVEM— (ST-JRC-117/2011). Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados) tuvo por inoperantes los argumentos expuestos por los demandantes, e incluso concluyó que a ningún fin práctico llevaría el estudio del concepto de agravio y, en consecuencia, confirmó la Declaratoria de Legalidad y Validez de la Elección y del Gobernador Electo del Estado de Michoacán de Ocampo, postulado por el PRI y el PVEM.

En tal virtud, las preguntas que surgen de inmediato y que dan pie al presente documento son ¿cuáles son los argumentos que sostuvieron las partes y que fundaron sus pretensiones?, ¿cuáles son las consideraciones que motivaron las resoluciones emitidas por los tribunales judiciales que conocieron de estos juicios? Cuestionamientos estos que se resuelven de manera relativamente simple, pues bastaría con un análisis sucinto y

pormenorizado de los argumentos vertidos por ambos tribunales para poder arribar a una respuesta satisfactoria.

Es por ello que —como se mencionó con anterioridad—, el interés reside en destacar el papel de la justicia electoral frente a los embates propios de las contiendas electorales, a partir de este hecho perturbador de amplia difusión popular, para poder conocer de cerca los defectos y vicios de su postura.

Así pues, el presente documento se encuentra organizado de la siguiente forma: en un primer apartado se presentará un marco teórico general de la institución electoral conocida como nulidad y en particular de aquella denominada causal genérica de nulidad de la elección, pues es la base en la cual descansan las pretensiones de los partidos políticos demandantes, esto es, la nulidad de una elección por considerar que, a su parecer, se cometieron violaciones determinantes para el resultado de las elecciones que se comentarán. En segundo término se analizarán dos casos que comparten similitudes tanto en el hecho que generó la inconformidad de los demandantes como en los agravios y argumentos invocados por éstos y la finalidad perseguida, pero que difieren tanto en los considerandos como en las resoluciones emitidas por los tribunales judiciales encargados de su estudio. Posteriormente se realizará un análisis crítico acerca del aspecto medular en que se basan ambas resoluciones, a saber, el criterio de la determinancia como sustento jurídico para resolver la nulidad genérica de las elecciones comentadas, y, por último, se presentarán algunas conclusiones, las cuales más que brindar respuestas concretas, tendrán por objetivo incentivar algunas agendas de trabajo futuras.

Marco teórico. Causal genérica de nulidad de la elección

La nulidad, vista como una institución electoral, consiste en “una sanción con la cual se priva de efectos a un acto cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello”, pues su función específica “es preservar los fines asignados a éstas por el legislador [...] cuando dichos

fines se trastocan”, de una manera tan grave “que resulte imposible en lo jurídico sostener la validez del acto” (Favela 2012, 9).

En el sistema de nulidades en materia electoral en México se prevén dos tipos de nulidad, ya sea de la votación recibida en casilla o de una elección. A decir de los criterios emitidos por los tribunales electorales encargados de la interpretación jurídica de las normas en la materia, los principios en los cuales descansa dicho sistema son:

- 1) Exclusividad de las causas previstas por la norma.
- 2) Conservación de los actos válidamente celebrados.
- 3) Determinancia de las irregularidades invocadas.
- 4) Gravedad de las conductas cometidas.
- 5) Individualización de la nulidad.
- 6) Imposibilidad del aprovechamiento del dolo propio.
- 7) Potestad anulatoria de oficio.
- 8) Primacía de los principios constitucionales y legales.
- 9) Definitividad.
- 10) Preclusión.

En el derecho electoral mexicano cobra especial relevancia el principio de conservación de los actos válidamente celebrados, que se traduce de su expresión original latina *utile per inutile non vitiatur*. En lo particular, por lo que hace a la determinación de la nulidad de cierta votación, dicho principio se caracteriza por dos aspectos fundamentales, a saber: 1) la nulidad sólo se actualizará cuando se hayan acreditado plenamente los supuestos previstos en la legislación, siempre y cuando dichos errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección respectiva,² por lo que

² Véase Jurisprudencia 13/2000.

resultan de especial gravedad,³ y 2) siempre que la nulidad no dañe el voto de la mayoría de los electores.⁴

En el catálogo de principios que se ha enlistado sobresale la necesidad de acotar lo que en el lenguaje judicial se conoce como determinancia, es decir, “el elemento constitutivo de las causales de nulidad [...] que asociado con el hecho ilícito conduce a modificar la votación” (Guerrero 2003, 4).

La práctica judicial ha establecido que para deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación recibida en una casilla o de una elección, han de utilizarse diversos criterios tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.⁵

Para el caso de los criterios cuantitativos la determinancia se actualiza cuando los votos que podrían anularse con motivo de una irregularidad sumen una cantidad igual o mayor a la diferencia de votos entre los partidos políticos que obtuvieron el primero y el segundo lugar en la elección; en la valoración con base en criterios cualitativos, se analiza la magnitud de las irregularidades para poder determinar si por su gravedad existe una afectación sustancial a los resultados, debido a la violación a los principios constitucionales que deben regir todos los procesos electorales democráticos.

Por cuanto hace a la nulidad genérica de la elección del ayuntamiento de Morelia en particular, de la cual como ya se dijo es de la que se ocupará este análisis, ésta atiende violaciones de derechos fundamentales en la materia cometidas de manera sustancial, pues no se refiere a una regularidad en concreto, ya que tiene como presupuesto normativo cualquier conducta irregular que reúna las calidades de gravedad y generalización que en los preceptos respectivos se establece.⁶

³ Véase Jurisprudencia 20/2004.

⁴ Véase Jurisprudencia 09/98.

⁵ Véanse Jurisprudencia 39/2002 y Tesis XXXI/2004.

⁶ Véase Tesis XXXVIII/2008.

De lo anterior se advierte que los elementos que deben acreditarse a fin de decretar la nulidad genérica de la elección del ayuntamiento solicitada por la parte actora sean:

- 1) Una comisión generalizada de violaciones.
- 2) Que éstas sean de naturaleza sustantiva.
- 3) Realizadas en la jornada electoral.
- 4) Que se acrediten plenamente.
- 5) Efectivamente determinantes para el resultado de la elección.⁷

Según diversos criterios sostenidos por la Sala Superior del TEPJF,⁸ dichos elementos se explican de la siguiente forma:

- 1) La exigencia de que las violaciones sean generalizadas significa que no han de reportarse irregularidades aisladas, sino que deberá tratarse de aquellas que tengan mayor repercusión en el ámbito que abarca la elección respectiva de que se trate, con el fin de que, por las irregularidades cometidas cuyos efectos dañaran uno o varios elementos sustanciales de la elección, se tradujeran en una merma importante de dichos elementos y, por ende, la elección se encontrara viciada.
- 2) Además de lo anterior, se exige que dichas violaciones sean sustanciales, es decir, que afecten los elementos sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática.⁹

⁷ Véase Tesis XLI/1997.

⁸ Véanse SUP-REC-0034/2003 y SUP-REC-009/2003 y 010/2003

⁹ “Tales elementos se encuentran inmersos en los principios constitucionales que rigen la elección de los poderes públicos, principalmente en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se traducen, entre otros, en: voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento

- 3) Por lo que hace al requisito de que tales violaciones se hayan cometido en la jornada electoral, a pesar de que pueda entenderse que solamente podrán ser invocados actos violatorios que hubieran tenido lugar el día de la jornada electoral, en realidad el alcance de dicha prescripción es más amplio, pues aun aquellos hechos, actos u omisiones originados fuera de dicha etapa pueden llegar a ser considerados siempre que se consideren violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan sus efectos principales el día de la jornada electoral.¹⁰
- 4) Respecto al elemento a que hace referencia la plena acreditación, esto no es otra cosa más que la demostración de una inobservancia a los elementos sustanciales que implica la realización de un ilícito o, incluso, un delito, que su autor trata de ocultar.
- 5) En conjunto con los elementos anteriores, la exigencia de que en forma general las violaciones sean determinantes para el resultado de la elección obedece a la necesidad de establecer, fehacientemente, la probabilidad de que tales irregularidades hubieran determinado la diferencia de votos entre los partidos que hayan obtenido el primero y el segundo lugar, y de que, en consecuencia lógica de ello, sean cuestionadas la legitimidad de los comicios y del candidato ganador.

de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad” (SUP-REC-0034/2003, SUP-REC-009/2003 y 010/2003).

¹⁰ “Por tanto, quedan comprendidos los hechos, actos u omisiones que tengan verificativo de manera física o material desde antes del día de la elección, durante su preparación, así como los que se realizan ese día, todos ellos destinados a producir sus efectos perniciosos contra los principios fundamentales que rigen una elección democrática, durante el día de la jornada electoral, que constituye el momento cumbre o principal en el cual se expresa la voluntad ciudadana acerca de quiénes serán sus representantes en el ejercicio del poder soberano que le corresponde de manera originaria” (SUP-REC-0034/2003, SUP-REC-009/2003 y 010/2003).

*Primera pelea. El PAN vs. el PRI y el PVEM
por el ayuntamiento de Morelia*

Antecedentes

El domingo 13 de noviembre de 2011 en el estado de Michoacán de Ocampo tuvieron lugar las elecciones para gobernador, diputados locales por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) e integrantes de los 113 ayuntamientos que comprende.¹¹

En la sesión de cómputo de la elección municipal de la capital del estado llevada a cabo por el Consejo Distrital Electoral de Morelia con fecha de 16 de noviembre, se obtuvieron los siguientes resultados en el caso de presidente municipal del ayuntamiento de Morelia:

Cuadro 1. Resultados del cómputo municipal (Morelia)

Partidos postulantes	Votos totales obtenidos
 	119,941 (ciento diecinueve mil novecientos cuarenta y uno)
 	122,258 (ciento veintidós mil doscientos cincuenta y ocho)
 	45,585 (cuarenta y cinco mil quinientos ochenta y cinco)

Fuente: TEEM-JIN-096/2011.

¹¹ En Michoacán existen 113 municipios en total, de los cuales 112 se rigen por un sistema de partidos que postulan a sus candidatos para integrar el ayuntamiento compuesto por un alcalde, un síndico y un cabildo integrado por regidores municipales, y uno solo, el municipio de Cherán, que se rige por un sistema de usos y costumbres, el cual se ha convertido en el único territorio del país oficialmente gobernado por los grandes sabios del pueblo, sin la intervención de partidos políticos, de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de la comunidad p'urhépecha que mayoritariamente lo integra (Identidad Nicolaita 2012), hecho que confirmó la Sala Superior del TEPJF mediante la sentencia SUP-JDC-167/2012.

En contra de dichos resultados consignados en el acta de cómputo y la declaración de validez, así como en la expedición de la constancia de mayoría a favor de la planilla ganadora (PRI y PVEM), el PAN promovió el juicio de inconformidad TEEM-JIN-096/2011 al estimar que en el caso se actualizaron diversas causales de nulidad de votación recibida en casillas, previstas en el artículo 64 de la Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (LJEPCEMO), así como la nulidad de la elección con fundamento en el artículo 66, de la misma ley de referencia, es decir, la denominada nulidad genérica de las elecciones.

Según los agravios hechos valer por el partido demandante, con el rubro de la causal genérica de nulidad es posible identificar seis argumentos alrededor de los cuales pretende sostener su demanda (TEEM-JIN-096/2011), a saber:

- 1) Intervención de grupos de la delincuencia organizada.
- 2) Realización de propaganda gubernamental y aplicación de recursos públicos.
- 3) Utilización de símbolos religiosos en propaganda electoral.
- 4) Propaganda negra.
- 5) Propaganda electoral en periodo prohibido por la ley.
- 6) Inequidad en el acceso a los medios de comunicación.

Sin desconocer la importancia que el análisis individual de cada uno de dichos temas reviste, en este apartado se destacarán para su estudio particular los argumentos vertidos tanto por el partido demandante (PAN) como por el tercero interesado (PRI), y su posterior análisis y resoluciones pronunciados por las autoridades electorales, respecto de los actos consistentes en propaganda electoral emitida en periodo prohibido por la ley. A saber, el día anterior a la jornada electoral —esto es, el sábado 12 de noviembre de 2011— se había transmitido una pelea de box sostenida

entre Juan Manuel Márquez y Emmanuel Dapidran Pacquiao en Las Vegas, Nevada; contienda durante la cual el primero de éstos había portado en sus calzoncillos el logotipo del PRI.

En el asunto que ocupa la atención de este apartado, el partido accionante (PAN) solicitó, además de la anulación de la votación recibida en distintas casillas, la nulidad de la elección de la capital del estado por considerar que con ello se había atentado contra la normatividad electoral y el principio de equidad en la contienda, lo cual había afectado la tendencia electoral de dicho partido (TEEM-JIN-096/2011).

Lo anterior, lo fundamenta la parte actora en lo dispuesto por el artículo 66 de la LJEPCEMO, el cual establece que:

El Pleno del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados, de ayuntamientos y de gobernador, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos o coaliciones promoventes o sus candidatos (LJEPCEMO, artículo 66, 2012).

Análisis de la causal invocada y de la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

La primera causa instruida en contra del acta de cómputo y de la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría a favor de la planilla ganadora (PRI y PVEM) emitidas en la sesión de cómputo de la elección municipal de la capital del estado llevada a cabo por el Consejo Distrital Electoral de Morelia con fecha de 16 de noviembre de 2011, ya referidas al inicio de este documento, fue la interposición del juicio de inconformidad citado, del cual conocería el TEEM en el expediente radicado con el número TEEM-JIN-096/2011.

En este juicio, la parte demandante, a fin de acreditar los extremos de sus afirmaciones respecto al particular aquí tratado, en el sentido de que al haberse exhibido propaganda electoral en periodo prohibido por la ley se atentó contra la normatividad electoral y el principio de equidad en la contienda y se afectó la tendencia electoral de dicho partido, ofreció diversas pruebas:

- 1) Para la acreditación del hecho violatorio (exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley):
 - a) Un disco compacto con dos archivos de video que contienen la grabación de la pelea referida transmitida en directo por parte de un canal de televisión abierta en territorio mexicano el 12 de noviembre de 2011.
 - b) Un ejemplar de un periódico que publicó una imagen fotográfica de dicho combate el 13 de noviembre de 2011.
- 2) Para la acreditación del impacto que dicho suceso tuvo en el electorado (determinancia del hecho):
 - a) Una tabla específica del impacto de la transmisión de la pelea en la ciudad de Morelia.
 - b) Un informe del tiraje del diario que publicó la imagen fotográfica de la pelea y el alcance de su distribución en el ayuntamiento de Morelia.
 - c) Un catálogo de las emisoras de radio y televisión del estado de Michoacán.
 - d) Una nota periodística publicada en una página de internet que refiere el rating que alcanzó el acto en cuestión en el ámbito nacional.
 - e) Una nota periodística publicada en una página de internet que refiere el número aproximado de mexicanos que presenciaron la transmisión televisiva de dicho combate.
 - f) Una dirección electrónica de la página web del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para indicar el número de

hogares de la ciudad de Morelia en que se pudo haber visto la pelea referida.

- g) Un escrito signado por un representante de la empresa IBOPE AGB México, S.A. de C.V. mediante el cual se proporciona información respecto a la audiencia que tuvo la emisión de la pelea por medio de un canal de televisión abierta en el país (07 XHIMT-TV).

Para el TEEM el motivo de disenso aducido por la actora no actualiza violación alguna al principio de equidad en la contienda electoral y, en consecuencia, lo declaró del todo infundado. Las consideraciones que llevaron a dicho Tribunal a arribar a esta conclusión es posible identificarlas en los siguientes puntos (TEEM-JIN-096/2011):

- 1) Se tiene por acreditado el hecho violatorio (exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley) al considerarlo como propaganda política.
- 2) Sin embargo, los medios de prueba ofrecidos por la actora con los cuales pretendió acreditar el impacto que dicho suceso tuvo en el electorado (determinancia del hecho) constituyen

[...] meras apreciaciones subjetivas que atendiendo a las máximas de la lógica y la experiencia, este Tribunal estima insuficientes para acreditar la vulneración al principio constitucional de equidad que refiere el actor le fue trasgredido.

- 3) No basta la mera difusión de dicha propaganda electoral para influir en el ánimo del electorado, pues sus consecuencias y efectos “deben ser, en la medida de lo posible, demostrados con base en elementos objetivamente medibles para estar en condiciones de determinar el alcance de la respectiva propaganda”, ya que “su eventual trascendencia, impacto o influencia en sus destinatarios, es una cuestión distinta que requiere de ser medida a través de elementos objetivos”.

- 4) Además del deber de acreditar en primer término la irregularidad prevista en la legislación (hecho que, como ya se dijo, el TEEM tuvo por debidamente demostrado), a la demandante le corresponde

[...] comprobar que esa trasgresión a la ley, efectivamente tuvo repercusiones en el resultado de la elección correspondiente, es decir, que fue determinante, con base en criterios cuantitativos o cualitativos, atendiendo, entre otros aspectos, a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y circunstancias en que se cometió.

- 5) Por último, el TEEM consideró que

[...] tampoco quedó demostrado en forma alguna, que el hecho indirecto de la referida propaganda electoral haya tenido relación con la elección del ayuntamiento de Morelia, Michoacán, y menos aun con sus resultados.¹²

Análisis de la causal invocada y de la resolución pronunciada por la Sala Regional Toluca

En contra de la sentencia TEEM-JIN-096/2011, emitida por el TEEM con fecha 16 de noviembre de 2011 y cuyos puntos resolutivos acerca del particular fueron comentados en el apartado que antecede, el mismo instituto político demandante, el PAN, promovió un juicio de revisión constitucional electoral, del cual conoció la Sala Regional Toluca del TEPJF en el expediente radicado con el número ST-JRC-117/2011.

Sostuvo la actora que, a pesar de que el TEEM confirmó la existencia de una irregularidad (exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley), ésta no había sido debidamente valorada a la luz de los

¹² El criterio jurisprudencial invocado por el TEEM en el que apoya las anteriores consideraciones es el correspondiente a la Jurisprudencia 39/2002.

documentos privados aportados, en particular la tabla del impacto de la transmisión de la pelea en la ciudad de Morelia, elaborada por la actora y mediante la cual se pretendió acreditar que en ciertas casillas se produjo la determinancia de hecho violatorio aducido por la demandante.

Para la Sala Toluca el agravio aducido por la actora (falta de exhaustividad de la resolución combatida) resultó fundado. Las consideraciones que llevaron a la Sala a arribar a esta conclusión es posible identificarlas en los siguientes puntos (ST-JRC-117/2011):

- 1) No se pone en duda la acreditación del hecho violatorio (exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley), pero la Sala Toluca disiente del TEEM, que lo considera como exhibición de propaganda electoral, pues para la Sala se trata de exhibición de propaganda de naturaleza política.¹³
- 2) Tal hecho constituye una irregularidad que “resulta contraventora del principio de equidad en la contienda electoral por violación al principio constitucional de equidad en el acceso a medios de comunicación”.
- 3) El PRI no se deslindó

[...] mediante algún mecanismo eficaz, de la referida irregularidad, y que a la postre se tradujo en un beneficio para dicho instituto político ante la indebida difusión de su emblema en un evento deportivo transmitido por televisión, fuera de los tiempos autorizados por el Estado.

- 4) El TEEM “fue omiso en pronunciarse sobre el contenido y alcances” de los documentos privados aportados por la demandante, en particu-

¹³ Las disquisiciones teóricas que llevaron a la Sala Regional Toluca a considerar esta diferenciación escapan de la intención del presente documento, por lo que para efecto de conocerlas se recomienda consultar la sentencia comentada.

lar la tabla del impacto de la transmisión de la pelea en la ciudad de Morelia elaborada por la actora para demostrar la determinancia de la violación reclamada.

- 5) Dicha probanza, sin embargo,

[...] resulta insuficiente para, con base en los datos que se insertan en la misma, acoger la pretensión de la demandante, en el sentido de que se declare la nulidad de la votación recibida en las casillas que cita, respecto de las cuales el actor no obtuvo la mayoría de los sufragios.

A la par de lo antes mencionado, la Sala Toluca consideró que las irregularidades aducidas por la demandante conforman una causa de invalidez de un proceso electoral por ser violatorias a normas constitucionales, la cual se configura cuando se presentan cuatro elementos, a saber:

- 1) La exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional.
- 2) La comprobación plena del hecho que se reprocha.
- 3) El grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral.
- 4) Establecer si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

En este orden de ideas, para la Sala Toluca

[...] la transmisión en televisión abierta de propaganda política en periodo prohibido por la ley, específicamente en la etapa de reflexión, previa a la jornada electoral, a favor del Partido Revolucionario Insti-

tucional resulta atentatoria de la Constitución federal,¹⁴ así como de los principios de equidad,¹⁵ certeza¹⁶ y legalidad¹⁷ (ST-JRC-117/2011).

Las consideraciones que llevaron a dicha Sala a arribar a esta conclusión es posible identificarlas en los siguientes puntos (ST-JRC-117/2011):

- 1) La difusión en televisión abierta del hecho violatorio, a pesar de que se transmitió a escala nacional,

[...] en todo el país el único Estado con elección al día siguiente era el de Michoacán, demás [sic.] dada la inmediatez no hubo oportunidad de que los demás contendientes reaccionaran y el partido beneficiado no se deslindó.

- 2) El hecho violatorio resulta grave y sistémico

[...] ya que no se producen de forma aislada sino que se advierte una preparación y clara dirección a utilizar los medios de comunicación masivos, en el caso televisión, para posicionarse frente a los demás contendientes de manera irregular.

¹⁴ Por la transgresión “a lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado A, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (ST-JRC-117/2011).

¹⁵ El cual “se vulnera cuando los partidos políticos o terceros, contraten o utilicen espacios en radio y televisión fuera de los tiempos pautados por el Estado para difundir propaganda electoral y política” (ST-JRC-117/2011).

¹⁶ “Dado que se inobsvró el mandato constitucional y legal que impone a los partidos políticos ajustar la difusión de su propuesta política y electoral exclusivamente a los tiempos de radio y televisión asignados por el Instituto Federal Electoral, lo cual pone en evidencia que el Partido Revolucionario Institucional a pesar de conocer con claridad las reglas propias del proceso electoral y de la difusión de propuesta política y electoral, pasó por alto las mismas, a pesar de encontrarse obligado a observarlas y cumplirlas, tan es así, que no se deslindo oportunamente de dichos actos” (ST-JRC-117/2011).

¹⁷ Cuya violación es “evidente, dado que al inobservar la constitución y la ley, se produjeron conductas caprichosas y arbitrarias, que deben inhibirse en todo Estado democrático” (ST-JRC-117/2011).

- 3) La exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley incidió “en el ánimo del elector y en consecuencia dieron lugar a desequilibrar la contienda en favor del Partido Revolucionario Institucional”, lo que resultó determinante toda vez que

[...] el margen de diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor a un punto porcentual, por lo que al haberse desplegado las conductas en mención, a través de medios de comunicación masivos que se encuentran al alcance de la ciudadanía, es evidente que cualquier variación por mínima que se presente en el electorado pudo ser determinante para revertir los resultados.

En suma, al tener por fundado dicho agravio (conjuntamente con uno similar relativo a la transmisión de un cierre de campaña del PRI y el PVEM en el estado de Michoacán), la Sala Toluca revocó la resolución emitida por el TEEM y declaró, en consecuencia, la nulidad de la elección de los miembros del ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

Segunda pelea. El PAN, el Partido Nueva Alianza y el PRD vs. el PRI y el PVEM por la gubernatura de Michoacán

Antecedentes

El domingo 13 de noviembre de 2011, como ya se dijo en el apartado previo, en el estado de Michoacán de Ocampo además de haber tenido lugar las elecciones de diputados locales por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) y de los integrantes de los 113 ayuntamientos que comprende, se llevó a cabo de manera paralela la de gobernador del estado.

En la sesión de cómputo de esta última, llevada a cabo por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) con fecha de 20 de

noviembre (la cual incluyó el cómputo que habían realizado los 24 consejos distritales electorales de la entidad con fecha de 16 de noviembre, y el del propio Consejo General de los votos emitidos por los ciudadanos michoacanos residentes en el extranjero) se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 2. Resultados del cómputo estatal (Michoacán)

Partidos postulantes	Votos totales obtenidos
	606,514 (seiscientos seis mil quinientos catorce)
	658,667 (seiscientos cincuenta y ocho mil seiscientos sesenta y siete)
	535,417 (quinientos treinta y cinco mil cuatrocientos diecisiete) ^A

^A No obstante que la votación corresponde a la asentada de manera textual en el acta de cómputo estatal de la elección de gobernador, del análisis realizado por la Sala Superior (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados) se advierte que la cantidad correcta, obtenida de sumar los votos correspondientes al PRD, PT y Convergencia y a la coalición formada por los tres, dan como resultado 536,654 (quinientos treinta y seis mil seiscientos cincuenta y cuatro).

Fuente: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En desacuerdo con dichos resultados consignados en el acta de cómputo y la entrega de la constancia de mayoría a favor del candidato postulado en común por el PRI y el PVEM, el PAN y el PRD promovieron diversos juicios de inconformidad para impugnar los 24 cómputos distritales respectivos,¹⁸ y a su vez el PAN y el Partido Nueva Alianza impugnaron conjuntamente el cómputo estatal mediante juicios de inconformidad (TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados y TEEM-JIN-096/2011), al estimar que en el caso,

¹⁸ Los juicios de inconformidad TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 confirmaron los cómputos del TEEM y fueron aprobados por unanimidad de votos en sesión pública de 6 de enero de 2012 y, al no haber sido combatidos, quedaron firmes.

antes y durante la jornada electoral, había habido diversas irregularidades que habían afectado la validez de dicha elección y que, en consecuencia, se actualizaba la denominada nulidad genérica de las elecciones.

En virtud de lo anterior, en sesión pública celebrada por el Pleno del TEEM el 10 de enero de 2012, por unanimidad de votos de los integrantes de dicho órgano colegiado se determinó declarar inoperantes los agravios esgrimidos y confirmar el acta de cómputo estatal y la expedición de la constancia de mayoría a favor del candidato postulado en común por el PRI y el PVEM, así como reservar los argumentos que respecto a la nulidad o invalidez de la elección habían formulado los entonces actores, para ser analizados posteriormente.

Según los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos demandantes, con el rubro de la causal genérica de nulidad es posible identificar 12 motivos alrededor de los cuales pretendían sostener su demanda (TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados), a saber:

- 1) Irregularidades atribuidas a Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa.
- 2) Actos anticipados de precampaña y de campaña.
- 3) Violación a los principios de equidad, legalidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos para favorecer a una fuerza electoral dentro de la competencia electoral.
- 4) Violación al principio de separación Iglesia-Estado.
- 5) Reparto de la tarjeta denominada “la Efe”.
- 6) Violación al principio de equidad en el acceso a los medios de comunicación.
- 7) Propaganda negativa.
- 8) Intervención de funcionarios del ayuntamiento de Morelia.
- 9) Delincuencia organizada.
- 10) Contratación indebida de espacio en televisión (cierre de campaña en CB Televisión).

- 11) Violación al principio de equidad en el acceso equitativo en tiempos de radio y televisión, derivada de la difusión en toda la entidad del distintivo electoral del PRI en periodo prohibido por la ley.
- 12) Violación al principio de equidad y libertad del sufragio el día de la elección.

De igual forma, como se indicó en el apartado anterior, sin desconocer la importancia que el análisis individual de cada uno de dichos temas reviste en el presente, se destacan para su estudio particular los argumentos vertidos por los partidos demandantes, así como su posterior análisis y las resoluciones pronunciados por las autoridades electorales, respecto a los actos consistentes en propaganda electoral emitida en periodo prohibido por la ley; a saber, el día anterior a la jornada electoral, esto es el sábado 12 de noviembre de 2011, en medios masivos de comunicación con la transmisión televisiva de una pelea de box entre Juan Manuel Márquez y Emmanuel Dapidran Pacquiao en Las Vegas, Nevada, durante la cual el primero portó en sus calzoncillos el logotipo del PRI.

En el asunto que ocupa la atención de este documento, los partidos accionantes (el PAN y el Partido Nueva Alianza) solicitaron la invalidez de la elección de gobernador del estado por considerar que durante el proceso habían acontecido violaciones sustanciales en forma generalizada que se encontraban plenamente acreditadas y que habían sido determinantes para el resultado de la elección, por lo que se actualizaba la nulidad de la elección a que se refiere el artículo 66 de la LJEPCMO.

Análisis de los agravios invocados y de la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

La primera causa instruida en contra del acta de cómputo y de la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría a favor de la planilla ganadora (PRI y PVEM) emitidas en la sesión de cómputo de la

elección para gobernador del estado llevada a cabo por el Consejo General del IEM con fecha de 20 de noviembre, ya referidas al inicio de este apartado, fue la interposición del juicio de inconformidad citado, del cual conoció el TEEM en el expediente radicado con el número TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados.

En este juicio, adujeron los inconformes que durante el desarrollo del proceso electoral habían existido diversas irregularidades que, en su concepto, constituyan violaciones sustanciales y generalizadas que habían afectado la validez de la elección, así como el cómputo estatal impugnado.

Para el TEEM, en cambio, los motivos de disenso aducidos por las actoras resultaron *inoperantes*, toda vez que no se trataba de actos de la autoridad electoral que pudieran impugnarse vía juicio de inconformidad. Las consideraciones que llevaron a dicho Tribunal a esta conclusión es posible identificarlas en los siguientes puntos (TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados):

- 1) En el caso de la elección de gobernador, los actos impugnables por medio de juicio de inconformidad son dos: I. Los cómputos distritales por nulidad de votación recibida en casillas o por error aritmético; y II. El cómputo estatal solo por error aritmético.
- 2) Corresponde al Pleno del Tribunal Electoral del estado declarar la legalidad y validez de la elección y hacer la declaratoria de gobernador del estado electo, una vez resueltos, en su caso, los medios de impugnación —juicios de inconformidad— que se hubiesen interpuesto en contra de la misma.
- 3) Tratándose de la elección de gobernador, la normativa electoral del estado prevé un sistema de calificación jurisdiccional que se desarrolla en dos momentos, ya que es a este Tribunal, como máxima autoridad en la materia, al que le corresponde, en principio, resolver los medios de impugnación —juicios de inconformidad— que se hagan valer en contra de los cómputos distritales o estatal y, en un segundo momento, calificar la elección referida.

- 4) En los procedimientos para llevar a cabo la calificación de validez de la elección, y la declaración de gobernador electo, se está en presencia, propiamente, de una revisión del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación de todo el proceso electoral de gobernador, lo que implica que la declaración de validez se encuentra vinculada a la resolución de los litigios planteados en los medios de impugnación.
- 5) Por último, el TEEM consideró que

[...] lo procedente es hacer la reserva de los argumentos esgrimidos por los actores tendientes a buscar la nulidad de la elección de Gobernador del Estado, mismos que se encuentran contenidos en los demandas de los presentes medios de impugnación, promovidos por el representante del Partido de la Revolución Democrática y los de los Partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, respectivamente, para que sean analizados junto con el material probatorio que al efecto aportaron los enjuiciantes y los que esta autoridad requiera en el dictamen relativo a la calificación de la elección, que constituye una revisión del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación del proceso electoral relativo, mientras que, se reitera, en los juicios de inconformidad promovidos contra la elección de Gobernador no pueden ser analizados los agravios relativos a las causas de nulidad o invalidez de la elección por irregularidades ocurridas con anterioridad y durante la jornada electoral.¹⁹

¹⁹ Las consideraciones análogas invocadas por el TEEM en las que apoya los anteriores argumentos se basan en un criterio emitido en la SUP-JRC-244/2010 y acumulado del TEPJF al pronunciarse respecto a las notas distintivas de los indicados sistemas de calificación.

Declaratoria de legalidad y validez de la elección de gobernador del estado de Michoacán de Ocampo

El 16 de enero de 2012, una vez resueltos los medios de impugnación (juicios de inconformidad) que se hicieron valer en contra de los cómputos distritales (por nulidad de votación recibida en casillas o por error aritmético) o estatales (por error aritmético), el TEEM emitió la Declaratoria de Legalidad y Validez de la Elección y del Gobernador Electo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Acerca del procedimiento para la elaboración de dicho dictamen, en lo particular por lo que hace a los argumentos esgrimidos por los partidos PAN, Partido Nueva Alianza y PRD, tendentes a la nulidad de la elección de gobernador del estado, el TEEM consideró analizarlos junto con los elementos de prueba aportados y los recabados por dicha autoridad en el dictamen relativo a la calificación de la elección.

En este sentido, al proceder al análisis de los argumentos de invalidez que hicieron valer los partidos demandantes, y que, como se dejó precisado, fueron reservados para abordarse en esta etapa, por lo que hace a la violación al principio de equidad en el acceso a tiempos de radio y televisión, derivado de la difusión en toda la entidad del distintivo electoral del PRI en periodo prohibido por la ley, el TEEM consideró lo siguiente (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados):

- 1) Con motivo de la supuesta ilegalidad consistente en la incorporación del emblema del PRI en los calzoncillos del pugilista mexicano Juan Manuel Márquez, dicho partido político se deslindó claramente.
- 2) De esta forma, sostiene la autoridad responsable,

[...] ante el deslinde realizado expresamente por el Partido Revolucionario Institucional, pero además, ante la falta de elementos probatorios que permitan arribar al convencimiento, de que existió un vínculo entre el partido político, el pugilista y la incorporación del emblema del

partido en el calzoncillo de éste, es que se llega al convencimiento de que dicho instituto político no tuvo participación alguna en la inserción del emblema.

- 3) Además de lo anterior, la responsable consideró que “la propaganda difundida en la función de box era de naturaleza eminentemente política, es decir, no tenía ninguna connotación electoral, mucho menos a favor del candidato Fausto Vallejo y Figueroa”.
- 4) En este sentido,

[...] al tratarse de propaganda política no atribuible en responsabilidad al Partido Revolucionario Institucional en razón al deslinde realizado, y al no tratarse de uno de los actos prohibidos por la norma electoral del Estado, este órgano jurisdiccional arriba a la convicción de que se trató de un acto de ejercicio de derechos político-electorales del ciudadano, como lo son el de asociación y el de libertad de expresión.

- 5) Por estas razones, la responsable consideró además que:

[...] la transmisión del evento deportivo en donde Juan Manuel Márquez portó en el calzoncillo el emblema del Partido Revolucionario Institucional, por sí misma no constituye un acto ilegal, sino como ya se mencionó puede estar derivado del ejercicio de un derecho político-electoral del deportista.

- 6) En el mismo orden de ideas, para el TEEM

[...] esa circunstancia tampoco contraviene el principio de equidad en la contienda electoral, ni menos aún se puede considerar que resultó determinante para el resultado de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, en atención a que se trata de un

evento deportivo que se llevó a cabo en el extranjero, en el cual no se acreditó la intervención de partidos políticos en su organización, menos aún la participación del Partido Revolucionario Institucional.

A la par de lo antes mencionado, resulta relevante que dicho Órgano Jurisdiccional consideró además que si bien la Sala Toluca del TEPJF, al resolver el expediente ST-JRC-117/2011 —ya comentado en el apartado precedente—, arribó a una conclusión diversa respecto al presente tema, al considerar que la transmisión y la difusión de la propaganda política fuera de los plazos autorizados por la autoridad administrativa competente constituían una irregularidad que resultaba contraventora del principio de equidad en la contienda por haberse violado el principio constitucional de equidad en el acceso a medios de comunicación, para el TEEM

[...] la decisión de la Sala Regional se formó a partir de diverso acervo probatorio al que ahora se presenta a este Tribunal, ya que no tuvo a la vista los medios que demuestran que el Partido Revolucionario Institucional en dos ocasiones se deslindó expresamente de la contratación del emblema de su instituto político en la referida pelea [...] aunado a que en la resolución de la Sala Regional se tomó en cuenta para medir la magnitud de la falta, la diferencia de menos de un punto porcentual de la votación que obtuvo el primer y segundo lugar respecto de la elección del Ayuntamiento de Morelia, lo que en la especie tampoco es aplicable, porque precisamente la Sala parte de la premisa errónea de que el Partido Revolucionario Institucional contrató la inserción y la difusión, lo cual, desde la perspectiva de este Tribunal carece de fundamento probatorio (ST-JRC-117/2011).

En suma, el TEEM consideró que al no haber existido evidencia o prueba que acreditará plenamente que durante el desarrollo de la jornada electoral se hubiesen cometido en forma generalizada violaciones sustanciales que

fueran determinantes para el resultado de la elección, tampoco encontró aplicación el artículo 66 de la LJEPCEMO, por lo cual procedió a la Declaratoria de Legalidad y Validez de la Elección y del Gobernador Electo del Estado de Michoacán de Ocampo, celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Análisis de los argumentos y la resolución pronunciados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En contra de la Declaratoria de Legalidad y Validez de la Elección y del Gobernador Electo del Estado de Michoacán de Ocampo emitida por el TEEM con fecha de 16 de enero de 2012, cuyos puntos resolutivos acerca del particular fueron comentados en el numeral que antecede, los partidos políticos PAN, Partido Nueva Alianza y PRD promovieron juicios de revisión constitucional electoral, a fin de controvertir la citada declaratoria de validez, de los que conoció la Sala Superior del TEPJF en el expediente radicado con el número SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados.

Sostuvieron conjuntamente los partidos políticos PAN y Partido Nueva Alianza, entre otros motivos para decretar la invalidez de la elección, que durante el proceso se había transgredido el principio de equidad por parte del ciudadano Fausto Vallejo y Figueroa, candidato en común del PRI y el PVEM, por la difusión en toda la entidad del logotipo del PRI, desde el extranjero y en periodo prohibido por la normativa electoral. Por su parte, el instituto político PRD no sostuvo argumento alguno respecto al particular.

Para la Sala Superior, el argumento expuesto por los partidos políticos demandantes (PAN y Partido Nueva Alianza), la indebida fundamentación y motivación de la resolución combatida, resultó inoperante. Las consideraciones que llevaron a dicha Sala a esta conclusión es posible identificarlas en los siguientes puntos (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados):

- 1) No se pone en duda la acreditación del hecho violatorio (exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley).

- 2) Con independencia de la responsabilidad administrativa de los sujetos involucrados y de la licitud o ilicitud de tales conductas, a su juicio

[...] no está acreditado, ni aún de forma indicaria, el efecto o posible influencia de la aparición de tal emblema, en la voluntad de los electores del Estado de Michoacán, ni su determinancia cuantitativa o cualitativa, para el normal desarrollo del procedimiento electoral o el resultado final de la elección.

- 3) De los elementos de prueba que obran en autos

[...] no se puede advertir, ni aún en forma indicaria, cuantas personas vieron la transmisión de la aludida pelea de box, mediante el sistema de televisión de paga y posteriormente, de forma diferida, por televisión abierta.

- 4) No es posible tener por acreditado ni el elemento cuantitativo ni el cualitativo (determinancia), puesto que:

[...] dada la secrecía del voto, característica inmanente de ese derecho, no se podría saber de qué forma influyó, o si influyó la aparición del emblema del Partido Revolucionario Institucional en esa pelea en el ánimo de los electores, a efecto de que sufragaran a favor del aludido instituto político.

A la par de lo antes considerado por la Sala Superior, dicho Órgano Jurisdiccional consideró además que la difusión del emblema del PRI durante una pelea de box no podía ser considerada propaganda política-electoral atribuible directamente a la campaña del candidato postulado por dicho instituto político en conjunto con el PVEM, además de que al no haber trascendido en el normal desarrollo del procedimiento electoral ni al resultado final de la mencionada elección, “se concluye que a ningún fin práctico

llevaría el estudio del concepto de agravio, pues los actores no alcanzarían su pretensión última” (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Entre lo útil, lo inútil y lo indeterminado

Una vez que se han presentado los dos casos anteriores, los cuales, como se ha visto, comparten similitudes tanto en el hecho que generó la inconformidad de los demandantes como en sus agravios, argumentos invocados y la finalidad que perseguían, pero que, sin embargo, fueron resueltos de manera sustantivamente distinta, se procederá a realizar un análisis crítico en relación con el aspecto medular en que se basan ambas resoluciones, a saber, el criterio de la determinancia como sustento jurídico para resolver la nulidad genérica de las elecciones comentadas.

En el marco del derecho electoral, este criterio hace referencia esencialmente a “las consecuencias jurídicas que dimanan de una decisión de la autoridad electoral competente”, de ahí que se le asocie con

[...] la posibilidad de que la decisión de la autoridad electoral modifique los resultados de una elección, de tal forma que como efecto de esa decisión, los cargos en juego puedan, eventualmente, llegar a asignarse a personas distintas de aquellas a quienes se hubieran adjudicado de no mediar la intervención de dicha autoridad (Balda 2009, 108).

A la par de lo anterior, dicho criterio puede ser explicado además mediante su cercanía con otros principios que rigen el carácter general de la justicia electoral, en particular con aquellos denominados adjetivos,²⁰ sin cuyo nexo resultaría incompleta su conceptualización.

²⁰ Entre los que se cuentan los principios de orden público y observancia general, tales como los criterios de interpretación; la definitividad de actos y resoluciones; la validez de todos los momentos y tiempos durante el proceso electoral; la suplencia en la deficiencia de la queja; el esquema de litis cerrada; la factibilidad de la reparación del agravio o daño; prontitud e inmediatez, exhaustividad, conexidad en la causa, marco normativo de nulidades, elegibilidad e inelegibilidad, “justicia electoral integral” y procedimientos sancionadores, entre otros (Galván 2004).

Por una parte se encuentra una relación directa con el principio según el cual se deben preservar los actos de autoridad aun ante la presencia de irregularidades ocurridas durante un proceso electivo, criterio que viene a ser reforzado por el principio de gravedad o trascendencia que exige la verificación de la magnitud de dichas irregularidades, y, por otra parte, estos criterios están coronados por la observación de un principio que constituye “la concreción más directa del principio democrático” (Álvarez 1991, 14), a saber, el relativo al impedimento del falseamiento de la voluntad popular, el cual se constituye como una medida precautelar de la actuación de la autoridad judicial, en el sentido de que ésta, antes de que adopte tal o cual decisión relativa al procedimiento electoral, deberá tener en cuenta la posibilidad de que la voluntad popular se vea trastocada o deformada, y de qué forma su actuación puede contribuir a restituir —o no— los efectos de la decisión efectivamente adoptada por el cuerpo de administración electoral.

Llevados estos principios de la justicia electoral al extremo del pragmatismo, desde la presidencia del TEPJF se ha sostenido —y replicado con una postura un tanto acrítica por las distintas autoridades judiciales en la materia— un trato fatalista respecto a la posibilidad de la nulidad de una elección que se recoge en la siguiente declaración:

Ciertamente, la nulidad en materia electoral es la pena máxima que existe para castigar los actos o resoluciones que no están conforme a derecho, lo cual es equiparable a la pena de muerte en la materia penal, y aquélla sólo debe decretarse cuando, al ponderarse los efectos negativos y se advierta el daño en la certeza en dicha elección, no exista otra alternativa posible. Insisto: lo ideal es hacer prevalecer siempre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y proteger, en medida de lo posible, los sufragios. Se debe castigar a los infractores, llámense partidos políticos, coaliciones, actores políticos en particular,

ciudadanos infractores en lo individual incluso, pero no a la ciudadanía en general (Alanis 2008, 389-90).²¹

Como lo ha explicado Ackerman, dichas afirmaciones resultan cuestionables a la luz del análisis crítico, ya que, por un lado, al formar parte de un conjunto integral de control de calidad de la elección, tanto el proceso de revisión administrativo y judicial como el eventual retiro de la constancia de mayoría constituyen, en su conjunto, una “depuración del proceso no un castigo para el supuesto ganador”, puesto que:

[...] la intencionalidad del esfuerzo judicial en su conjunto a la hora de evaluar la validez de una elección no es la búsqueda de culpables sino la evaluación integral de la certeza y la confiabilidad de los resultados electorales como tales (Ackerman 2010, 45-9).

De manera reiterada, sin embargo, tanto la Sala Regional Toluca como la Sala Superior han sostenido diversos criterios que ponen de manifiesto su postura frente a posibles efectos indeseados que la determinación de la nulidad de una elección podría traer consigo, con el argumento de que ello

[...] sería un incentivo para que los actores políticos que quisieran que se anulara un proceso electivo, buscaran medios ilícitos para conseguirlo, en lugar de acercarse con la ciudadanía para verse favorecidos con el sufragio, lo cual es incompatible con un Estado Constitucional de Derecho (ST-JDC-22/2010).

O como afirmaría en una de las resoluciones en el presente caso antes comentadas,

²¹ La magistrada María del Carmen Alanis Figueroa presidió el TEPJF de agosto de 2007 a agosto de 2011.

[...] pretender que cualquier infracción de la normativa electoral die-
ra lugar a la nulidad [...] propiciaría la comisión de todo tipo de fal-
tas a la ley dirigidas, a impedir la participación efectiva del pueblo
(SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Además de lo anterior, conviene recordar que según la tesis XXXI/2004 emitida por la Sala Superior del TEPJF, a efecto de decretar la nulidad de una elección es requisito sine qua non la concurrencia simultánea de vio-
laciones cualitativamente graves y cuantitativamente determinantes del resultado de la votación o de la elección, lo que lleva a considerar, por una parte, que la anulación de un proceso electoral “sólo podría acontecer si se demuestra que además de ser grave y generalizada también haya tenido un impacto directo, cuantitativamente medible y determinante en el ejercicio del sufragio popular” (Ackerman 2010, 75), y, por la otra, la im-
posibilidad de la demostración del hecho determinante

[...] ya que, por un lado, requiere que estas violaciones generales sean ‘cuantificables’ y, por otro lado, le resta la fuerza probatoria precisamente a las violaciones concretas que hayan sido identificadas y sancionadas por la autoridad, supuestamente por su efecto ‘preventivo’ y reparador previo (Ackerman 2010, 79).

Da cuenta de lo anterior el proceder de la Sala Superior que tuvo por inoperantes los argumentos expuestos por los demandantes, e incluso concluyó que a ningún fin práctico llevaría el estudio del concepto de agravio y, en consecuencia, confirmó la Declaratoria de Legalidad y Validez de la Elección y del Gobernador Electo del Estado de Michoacán de Ocampo postulado por el PRI y el PVEM, al no tener por acreditado,

[...] aún de forma indicaria, el efecto o posible influencia de la apa-
ripción de tal emblema, en la voluntad de los electores del Estado de

Michoacán, ni su determinancia cuantitativa o cualitativa, para el normal desarrollo del procedimiento electoral o el resultado final de la elección (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Toda vez que de los elementos de prueba que obraron en autos no resultaba posible advertir

[...] cuantas personas vieron la transmisión de la aludida pelea de box, mediante el sistema de televisión de paga y posteriormente, de forma diferida, por televisión abierta [y, además] dada la secrecía del voto, característica inmanente de ese derecho, no se podría saber de qué forma influyó, o si influyó la aparición del emblema del Partido Revolucionario Institucional en esa pelea en el ánimo de los electores, a efecto de que sufragaran a favor del aludido instituto político (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Sin embargo, y con criterios completamente distintos, la Sala Regional Toluca resolvió fundados los agravios aducidos por los demandantes y, en consecuencia, declaró la nulidad de la elección de los miembros del ayuntamiento de Morelia, Michoacán, por considerar la concurrencia simultánea de violaciones cualitativamente graves y cuantitativamente determinantes del resultado de la votación o de la elección. A su parecer, a pesar de que la pelea referida se transmitió a escala nacional,

[...] en todo el país el único Estado con elección al día siguiente era el de Michoacán, demás [sic.] dada la inmediatez no hubo oportunidad de que los demás contendientes reaccionaran y el partido beneficiado no se deslindó (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Lo que habría resultado grave y sistémico,

[...] ya que no se producen de forma aislada sino que se advierte una preparación y clara dirección a utilizar los medios de comunicación masivos, en el caso televisión, para posicionarse frente a los demás contendientes de manera irregular (SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados).

Ya que la exhibición del logotipo del PRI fuera de los tiempos fijados por la ley incidió “en el ánimo del elector y en consecuencia dieron lugar a desequilibrar la contienda en favor del Partido Revolucionario Institucional” (ST-JRC-117/2011).

La contradicción que se presenta de forma por demás evidente se resume en el siguiente cuestionamiento: ¿cómo es posible que ante un mismo hecho generador de la inconformidad (la difusión del distintivo gráfico del PRI en cadena nacional fuera de los tiempos previstos por las normas electorales); un idéntico agravio y argumentos invocados por los demandantes (atentado contra la normatividad electoral y contra el principio de equidad en la contienda con afectación a la tendencia del sufragio a favor del partido vencedor en detrimento de sus adversarios), y una misma finalidad de los partidos accionantes (la nulidad genérica del proceso electoral) se hayan emitido dos sentencias definitivas opuestas con argumentos completamente diversos?

Por un lado se tiene una sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF con base en el criterio hegemónico consistente en la protección a ultranza de la validez de los comicios y, por el otro, se asiste al desarrollo de un criterio de interpretación que consiente una valoración armonizada y racional de las irregularidades presentadas frente a su posible afectación a la certeza del proceso electoral.

El problema puede ser reducido a una dificultad de carácter teórico que incide en la práctica judicial y que se puede ubicar en el aforismo

latino *causa causae est causa causati*, es decir, no basta la sola manifestación de un hecho ilícito y la determinación de su magnitud (conurrencia simultánea de violaciones cualitativamente graves y cuantitativamente determinantes del resultado de la votación o de la elección) sino que, además, resulta necesaria la materialización de un nexo causal entre la acción precedente (irregularidades denunciadas) y la acción consecuente (resultado de la elección).

Esta imposibilidad práctica en la demostración de la existencia de vínculos causales ha sido ya advertida por Bárcena, para quien dicho criterio de causalidad resulta ineficaz, pues

[...] materialmente es imposible probar bajo parámetros racionales que una irregularidad haya determinado el sentido del voto de un número suficiente de electores como para decidir el resultado de una elección (2008, 100).

En este sentido, la lógica de la determinancia al momento de resolver acerca de la nulidad de una elección pone en entredicho la legitimidad de la justicia electoral, pues, a pesar de que resulta cierta, como lo argumentó en algún momento la Sala Superior del TEPJF, “los fenómenos electorales no se generan en forma espontánea o sin encontrar una causa suficiente” (SUP-JRC-196/2001).

Por tanto, esos

[...] esfuerzos que se realizan por ir más allá en la interpretación de las irregularidades en casillas específicas evidentemente tienen que hacerse con cuidado ya que dejan a la discreción del juez la forma de ‘recomponer’ los resultados inexistentes e introduce al Tribunal en una esfera de especulación (Ackerman 2010, 91).

La justicia electoral, empero, no puede someterse a la indeterminación de sus criterios ni a la especulación argumentativa de los tribunales en la búsqueda de la consolidación efectiva de la democracia.

Si bien resulta indispensable “la necesidad de un tribunal activista que busca llegar a la verdad de los hechos” mediante la “indagación empírica, en lugar de quedarse únicamente en el terreno del análisis *a priori*” (Ackerman 2010, 92), no se vislumbra otra opción más objetiva que la adecuación del marco normativo que permita evitar, en lo consecuente, la vacilación entre lo útil y lo inútil y lo necesariamente indeterminado, con lo que se dejaría atrás esa lógica conservadora que recurre a la sobreargumentación que impera en los tribunales y que las más de las veces los lleva a conclusiones e interpretaciones que nada abonan a la incipiente democracia del país.

Conclusiones

Mucho tiempo después, frente a las cámaras de televisión que transmitían en directo y por televisión abierta en territorio nacional un combate más entre esos dos pugilistas, Juan Manuel “Dinamita” Márquez, habiendo derrotado históricamente por nocaut técnico, y por única ocasión, a su eterno rival filipino Emmanuel Dapidran “Manny” Pacquiao, visiblemente cansado y vapuleado, con el rostro deforme y ensangrentado por los golpes recibidos, pero con la certeza de que su recién consumada victoria habría de consagrarlo como deportista y de colocarlo como hito y héroe nacional, quizá contando mentalmente los años, meses y días que tuvieron que pasar para al fin poder presentar esa dedicatoria que precede al triunfo, expresó, orgulloso, determinado y con el puño en lo más alto que su deteriorado físico le permitió: “esta victoria es para el nuevo presidente de México, dedicada para él”.

Esta estampa, más allá de la gran difusión que evidentemente le dedicaron los espacios deportivos y noticiosos del país, no habría tenido mayor interés si se obviara el embate jurídico que se llevó a cabo de manera paralela en los tribunales judiciales electorales del país, cuyo análisis y

estudio ha ocupado a este escrito. Sin embargo, ello no es de soslayarse si se considera, además, que aquel presidente, quien muy probablemente recibía la dedicatoria al mismo tiempo que se transmitía en vivo, había sido postulado por los mismos institutos políticos (el PRI y el PVEM) que también llevaron al triunfo a los candidatos al ayuntamiento de Morelia y a la gubernatura del estado de Michoacán de Ocampo.

Las dudas aquí surgen de inmediato: ¿se puede dar como cierto el hecho de que el boxeador mexicano tan sólo portó el distintivo del PRI en aquella pelea de noviembre de 2011 haciendo únicamente uso de sus prerrogativas político-electorales, sin pretender favorecer a candidato alguno? Si esto resulta afirmativo, en un escenario hipotético, aunque improbable —pero no por ello menos relevante—, dado el caso de que en todo el país al mismo tiempo se celebraran elecciones para gobernadores y alcaldes, ¿no importaría para el resultado de los comicios y la preservación de la equidad que debe imperar, que un día antes cualquier persona cuya actividad tuviera en ese momento alta y generalizada difusión pública portara el distintivo del partido político de su elección? ¿Bastaría en todo caso que concurriera el deslinde eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable por parte del instituto político cuyo distintivo se difundiese para que dejara de considerarse determinante?

A la par de estas conjeturas hipotéticas, cabría poner el acento en un par de consideraciones adicionales de no menor envergadura.

Si se tiene en cuenta que “se ordena no por ordenar, sino para conseguir, a través de la ordenación, determinados objetivos” (García 1986, 30), se podría convenir en que los principios y valores que específicamente orientan al derecho electoral son el principio de libre e igual participación; el sufragio universal, libre, directo y secreto; el pluralismo político; la equidad para la competencia electoral; la representatividad del sistema electoral; la seguridad jurídica; la legalidad electoral, y, por último, pero no menos importante, la paz social, que como principio incluye tanto a la solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, como a los principios de

tolerancia y consenso, propios de la democracia plural moderna en la que el adversario no debe verse como un enemigo (que deba ser destruido), sino como un opositor que el día de mañana podrá tomar el puesto de uno (Orozco 1997, 97-107).

Ahora bien, para que dichos principios sean efectivamente reconocidos, resulta imperiosa no sólo la necesidad de un órgano judicial que controle su observancia, sino que cumpla cabalmente con la última aspiración de toda función jurisdiccional, la justicia, entendida no únicamente como producto de la aplicación invariable de una norma exacta al caso controvertido, sino que la considere como un valor que puede buscar el juzgador actuando en equidad (Rebollo 2000, 977).

Si bien el éxito de un atleta en el boxeo se encuentra condicionado en gran medida por la depuración tanto de la técnica del pugilista como de la magnitud de su golpeo y la posición de guardia que adopte en la pelea, su experiencia y el óptimo aprovechamiento de sus condiciones y características son cruciales para el desarrollo de un estilo particular que le permita, según el combate que afronte, contrarrestar la suma de sus defectos y los vicios de su postura que a la postre le permitan aplicar efectivos y letales golpes concretos a sus adversarios.

Tomando como punto de partida lo anterior para apurar una analogía con el boxeo, la justicia electoral debería revisar constantemente los defectos y debilidades de la única arma de que dispone para hacer frente a los embates comiciales de la democracia que cada día son más inevitables. Quizá no bastará tan sólo con afilar la técnica de la legislación electoral o aumentar su potencia sancionadora, sino que, además, deberá cuidar esos pequeños resquicios por donde constantemente le infunden golpes que más de una ocasión le han propiciado un conteo de protección, es decir, una evaluación para saber si es posible continuar, o no.

Es momento entonces de evaluar la condición de las normas electorales mexicanas para evitar cualquier derribo a la no tan frágil democracia del país, pero susceptible, como cualquier otra, a los golpes bajos de quienes quieren verla caer por nocaut técnico.

Fuentes consultadas

- Ackerman, John Mill. 2010. Crítica a la “causal abstracta de validez”. En *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, 41-124. México: IIJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3105/4.pdf> (consultada el 1 de diciembre de 2013)].
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2008. Sistema de nulidades en las elecciones. En *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión nacional de juzgadores electorales*, 369-90. México: TEPJF. [Disponible en http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/villahermosa_p2_1.pdf (consultada el 1 de diciembre de 2013)].
- Álvarez Conde, Enrique. 1991. “Los principios del derecho electoral”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 9 (mayo-agosto): 9-38.
- Balda Santistevan, Rafael. 2009. El principio de determinancia y su aplicación en el derecho electoral ecuatoriano. En *Estudios de Justicia Electoral*, ed. Richard Ortiz, 107-16. Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Bárcena Zubieta, Arturo. 2008. *La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación*. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- Favela, Adriana. 2012. *Teoría y práctica de las nulidades electorales*. México: Limusa.
- Galván Rivera, Flavio. 2004. *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- García Mányez, Eduardo. 1986. *Filosofía del Derecho*. México: Porrúa.
- Guerrero Morales, Beatriz. 2003. “Determinancia en causales de nulidad de votación recibida en casilla”. *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral* 1 (enero-febrero): 1-3. [Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/bol_a9_1.pdf (consultada el 2 de enero de 2013)].

Identidad Nicolaita. 2012. *La voz de Michoacán*, año 1, núm. 37. Disponible en http://www.cic.umich.mx/documento/suplemento_nicolaita/2012/febrero/37.pdf (consultada el 3 de enero de 2013).

Jurisprudencia 09/98. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 2, año 1998, 19-20.

— 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, 21-2.

— 39/2002. NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDΟ UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, 45.

— 20/2004. SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. TEPJF, 303.

LJEPCERO. Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. 2012. Disponible en http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_justicia_electoral_y_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_del_estado_de_michoac%C3%A1n_de_ocampo.pdf (consultada el 19 de mayo de 2014).

Orozco Henríquez, José de Jesús. 1997. “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”,

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 9 (segunda época): 85-105.

Rebollo Fernández, José Luis. 2000. La jurisdicción electoral. En *Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, 965-1043. México: TEPJF.

Sentencia ST-JDC-22/2010. Actor: Everardo Hernández Aguilar. Órgano responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2010/JDC/ST-JDC-00022-2010.htm> (consultada el 19 de mayo de 2014).

- ST-JRC-117/2011. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2011/JRC/ST-JRC-00117-2011.htm> (consultada el 19 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-167/2012. Actores: Celso Tadeo Alvarado y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0167-2012.pdf (consultada el 19 de mayo de 2014).
- SUP-JRC-196/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JRC/SUP-JRC-00196-2001.htm> (consultada el 19 de mayo de 2014).
- SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional, Nueva Alianza y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0006-2012.pdf (consultada el 19 de mayo de 2014).

- SUP-REC-009 y 010/2003. Recurrentes: partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/REC/SUP-REC-00009-2003.htm> (consultada el 19 de mayo de 2014).
- SUP-REC-034/2003. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/REC/SUP-REC-00034-2003.htm> (consultada el 19 de mayo de 2014).
- TEEM-JIN-094/2011 y 095/2011 acumulados. Actores: partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en http://www.teemich.org.mx/images/stories/difusion/sentencias/2011/jines/mas%20Jines%202011/TEEM_JIN_94_Y_95_GOBER_APROBADO1_FIRMADA.pdf (consultada el 4 de junio de 2014).
- TEEM-JIN-096/2011. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo municipal y distrital electoral 16 Morelia Suroeste. Disponible en http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=8127:teem-jin-0962011&catid=1653&Itemid=3797 (consultada el 19 de mayo de 2014).

Tesis XLI/1997. NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 1, año 1997, 51-2.

- XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis*

- Relevantes 1997-2005.* México: TEPJF, 725-6. [Disponible en <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/materia-electoral/tesis-relevantes/2453-nulidad-de-eleccion-o-de-votacion-recibida-en-una-casilla-factores-cualitativo-y-cuantitativo-del-c> (consultada el 19 de mayo de 2014)].
- XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (Legislación del estado de Baja California Sur). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, número 3, 2009, 47-8.



*Sección
Documental*

La novedosa y audaz jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el control jurisdiccional de los actos electivos del Parlamento¹

*The Innovative Jurisprudence of the Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary on the Jurisdictional Control
of the Nominations Made by the Legislature*

Juan Antonio Martínez Corral (España)*

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 16 de mayo de 2014.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la jurisprudencia elaborada recientemente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la integración del Instituto Federal Electoral (IFE). La audacia de los pronunciamientos efectuados en diversas sentencias dictadas por el Tribunal, el esfuerzo argumental realizado por su Sala Superior para asumir el enjuiciamiento de los asuntos parlamentarios sometidos a su conocimiento, la hondura del examen jurídico desarrollado para poder dictar un fallo acerca del fondo de éstos y el compromiso del Tribunal por garantizar la tutela judicial efectiva de los bienes jurídicos afectados por las actuaciones u omisiones electivo

¹ El presente estudio ha sido publicado en Corts Valencianes. 2013. *Anuario de derecho parlamentario* 27. Valencia: Servicio de Publicaciones-Corts Valencianes.

* Letrado de Les Corts Valencianes. jamartinez@corts.es.

parlamentarias sometidas a revisión jurisdiccional, justifican un análisis detenido de aquéllas y su contraste con los parámetros que, en el derecho español, determinan soluciones notoriamente diferentes para las mismas cuestiones.

PALABRAS CLAVE: jurisprudencia, integración del Instituto Federal Electoral, revisión jurisdiccional, derecho español.

ABSTRACT

This paper analyzes recent case-law developed by the Superior Courtroom of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary concerning the General Council of the IFE nomination process. The audacity of the statements made in various judgments of the Courtroom, the argumentative effort it made to establish the cause for judicial review of parliamentary acts of appointing deserves a detailed analysis. This paper seeks to deliver a comparative study on this new jurisprudence, opposing to it some judgments made by Spanish Court.

KEYWORDS: Case-Law, Federal Electoral Institute integration, judicial review, spanish law.

Introducción. El sistema español de control jurisdiccional de los actos electivos del Parlamento

La doctrina española especializada en la materia ha descrito con reiteración y minuciosidad la insatisfactoria articulación en el ordenamiento español de las vías procesales disponibles para instar el control jurisdiccional de la conformidad a derecho de los procedimientos y actos parlamentarios de elección de cargos públicos (García 2009; Martínez Sospedra 2009; Martínez Corral 2010; Pauner 2003; Santaolalla y Pauner 2010).

Insertos los actos electivos realizados por los parlamentos, sin mayor singularización, dentro de la genérica categoría de actos parlamentarios sin valor de ley, quedan aquéllos sujetos al muy específico estatuto jurídico aplicable a estos actos parlamentarios. Este estatuto tiene sus raíces históricas en el nacimiento del Parlamento moderno, sede de un poder emergente, el Legislativo, configurado desde sus orígenes como un poder diferente y autónomo del Ejecutivo y cuyos actos no estaban ni podían estar sujetos a control ni revisión por los órganos del Poder Judicial. La doctrina de los *interna corporis acta* llega hasta nuestros días y subsiste aún, matizada por las exigencias del Estado constitucional, que articula finalmente una vía procesal para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de los diputados, frente a los actos parlamentarios sin valor de ley que causen una lesión en aquéllos, y asigna el ejercicio de la correspondiente potestad jurisdiccional, de manera exclusiva, al Tribunal Constitucional (TC).

En síntesis, puede afirmarse que, en España, la jurisdicción ordinaria, entendida como tal la contencioso-administrativa, ha declarado con carácter general que no tiene asignado por el ordenamiento vigente el control de legalidad de los actos parlamentarios de elección de cargos públicos; control que, por tanto, no asume, salvo en algún caso aislado en que, excepcionalmente, lo ha hecho. Cabe decir también que esta jurisdicción tampoco se ha considerado competente para conocer de la tutela de

los derechos fundamentales que puedan haber sido lesionados por este tipo de actos. Quedaría, pues, reservado el control jurisdiccional de juridicidad y la tutela de los derechos fundamentales, respecto de esta clase de actos jurídicos adoptados por el Parlamento, al Tribunal Constitucional, que lo ejercería por medio de la resolución de los recursos de amparo que fueran interpuestos contra dichos actos parlamentarios de elección.

Por tanto, tan sólo cuando se produce una vulneración jurídica que origina, además, una lesión concreta de los derechos fundamentales de alguna persona legitimada para interponer un recurso de amparo y ésta efectivamente lo interpone, el Tribunal Constitucional puede admitir el recurso interpuesto y —tras examinar si concurre o no la lesión denunciada— resolverlo. En estos casos, por otra parte, no hay disponible —porque los reglamentos parlamentarios no la han configurado— una vía interna de revisión jurídica en sede parlamentaria de los actos de elección de cargos públicos por el Pleno de la Cámara, ni hay una instancia jurisdiccional previa al proceso de amparo que haya de agotarse para acudir ante el Tribunal Constitucional —procedimiento de tutela jurisdiccional de derechos fundamentales que debería tener carácter subsidiario, ex artículo 52.2 de la Constitución Española (CE 1978)—, ni se desarrolla ante el Tribunal Constitucional en este recurso de amparo un auténtico proceso judicial dotado de una fase probatoria plena, ni se efectúa para la resolución del mismo un juicio de legalidad de los actos parlamentarios de elección que son objeto del recurso interpuesto.

Los elementos y parámetros que apoyan en España la existencia de sólo una vía de control jurisdiccional —que no alcanza al control del mero cumplimiento de la legalidad— de los actos electivos adoptados por el Parlamento podrían detallarse del modo siguiente:

- 1) Las normas dictadas, los procedimientos tramitados y los actos adoptados por los parlamentos para la elección parlamentaria de cargos

públicos no son calificables como administrativos, ni subsumibles entre los actos de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos de gobierno de los parlamentos, los cuales —ellos sí— están sujetos a enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso administrativa, ex artículo 1.3 a de la Ley 29/1998 del 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

- 2) Ni la jurisdicción contencioso administrativa, ni ninguna otra jurisdicción ordinaria, tiene competencia para enjuiciar la adecuación a la legalidad de este tipo de normas, procedimientos y actos parlamentarios electivos.
- 3) La vía jurisdiccional del recurso de amparo, configurada por el artículo 53.2 de la CE como un procedimiento subsidiario de tutela de los derechos fundamentales que requiere el agotamiento de una vía jurisdiccional previa, queda desvirtuada en cuanto tal en lo que se refiere a los actos de elección parlamentaria de cargos públicos por virtud de lo dispuesto por el artículo 42.2 de la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional del Reino de España (LOTC 1979) y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada sobre el mismo, el cual habilita el acceso directo al recurso de amparo contra actos parlamentarios firmes, sin exigir el agotamiento previo de ninguna vía jurisdiccional.
- 4) El Tribunal Constitucional, al resolver los recursos de amparo que puedan interponerse contra normas, procedimientos o actos de elección parlamentaria de cargos públicos, no realiza un auténtico juicio acerca del cumplimiento de la legalidad, ni desarrolla una fase probatoria plena, ni utiliza el elenco de medidas cautelares que ofrece el ordenamiento español a los tribunales de la jurisdicción ordinaria para garantizar la virtualidad del fallo que al final del proceso de amparo pueda dictarse.
- 5) Ni los diputados ni los grupos parlamentarios ni, por supuesto, un sencillo ciudadano, tienen a su disposición acción legal alguna para demandar ante un Tribunal de la jurisdicción ordinaria, especializado o

no, la mera observancia de la legalidad e instar la anulación judicial de una norma, procedimiento o acto electivo parlamentario que la vulnera sin haber causado al mismo tiempo una lesión en alguno de los derechos fundamentales reconocidos a los diputados.

- 6) En lo referente a la elección parlamentaria de cargos públicos, no forma parte del contenido esencial del derecho del artículo 23.2 de la CE del diputado, del *ius in officium* del mismo, el derecho a reaccionar judicialmente contra la inactividad electiva del Parlamento, esto es, contra el incumplimiento por éste de su obligación de elegir determinados cargos públicos o a los miembros de determinados órganos o instituciones dentro del plazo establecido legalmente o del que resulte necesario para que estos órganos o instituciones puedan cumplir adecuadamente las funciones que tienen asignados.
- 7) Los diputados no pueden acudir a los tribunales de la jurisdicción ordinaria para que requieran al Parlamento a fin de que éste cumpla sin retrasos irrazonables su función electiva y permita a los diputados cumplir con su obligación y ejercer su derecho de elegir los cargos públicos o los miembros de determinados órganos o instituciones que el ordenamiento establece.
- 8) Los reglamentos parlamentarios no prevén un recurso interno ante la mesa contra los actos electivos realizados por el Pleno de la Cámara, ni mucho menos contra la omisión de la actividad electiva del Parlamento.
- 9) La asignación a los parlamentos de una función electiva conlleva la atribución a los mismos de la potestad de realizar actos electivos, para la adopción de los cuales el ordenamiento y la jurisprudencia conceden al Parlamento un amplio y singular espacio de discrecionalidad, que consiste, esencialmente, en la posibilidad de proponer y elegir libremente a unos u otros candidatos, entre todas las personas que cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos por la normativa aplicable, sin siquiera tener que motivar formalmente la propuesta formulada ni la elección realizada —más allá del cumplimiento de los

requisitos de elegibilidad establecidos y la obtención de las mayorías específicas exigidas en cada caso—, ni justificar por qué se elige a unos y no a otros. Consiste, también, en poder no elegir a ningún candidato y, por así decirlo, rehusar la adopción de un acuerdo electoral, aunque esté acreditada la existencia de personas que reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos por la normativa aplicable, sin tener tampoco que motivar formalmente la ausencia de la adopción de dicho acuerdo, más allá de la invocación de las exigencias y los condicionantes de la aritmética político-parlamentaria.

- 10) La importancia constitucional de una institución y la transcendencia para el funcionamiento del Estado de que ésta pueda cumplir con regularidad la función que tiene asignada, no constituyen bienes jurídicamente protegidos de manera suficiente como para que un Tribunal pueda, en defensa de los mismos, requerir al Parlamento que cumpla diligentemente con la función electiva que tiene asignada.

Hecha la anterior síntesis, hay que reconocer un fenómeno singular. El examen de la jurisprudencia dictada en la materia por el Tribunal Supremo y las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia pone de manifiesto también que, excepcionalmente, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa encuentran transitable e interesante un camino diferente al trazado por el ordenamiento y recorrido con carácter general por dichos órganos. En algunos casos aislados, aquellos tribunales han adoptado resoluciones en las que admiten los recursos contencioso-administrativos interpuestos y resuelven mediante sentencia las cuestiones de fondo suscitadas en los mismos; todo ello en relación con procesos de elección de cargos públicos en los que se ha dado algún tipo de participación de los órganos del Parlamento. En estos casos excepcionales, las Salas realizan sutiles razonamientos para eludir el pronunciamiento de inadmisibilidad por falta de jurisdicción y, respetando el componente esencialmente discrecional y político de los actos parlamenta-

rios de elección, entran a tutelar la legalidad de la elección realizada por el Parlamento y los derechos legítimos de los interesados que hayan podido resultar lesionados en el curso del procedimiento electivo llevado a cabo.²

Por su interés intrínseco y su valor ilustrativo, se analizará una jurisprudencia diferente a la que con carácter general se produce en España en esta materia. Nos referimos a la elaborada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la integración del Instituto Federal Electoral (IFE). La audacia de los pronunciamientos efectuados en alguna sentencia dictada recientemente por el citado Tribunal, el esfuerzo argumental realizado por su Sala Superior para asumir el enjuiciamiento de los asuntos parlamentarios sometidos a su conocimiento, la hondura del examen jurídico desarrollado para poder dictar un fallo acerca del fondo de éstos y el compromiso del Tribunal por garantizar la tutela judicial efectiva de los bienes jurídicos afectados por las actuaciones u omisiones electivo-parlamentarias sometidas a revisión jurisdiccional, justifican el presente trabajo.

En éste se quiere dejar constancia y rendir tributo a la excelencia investigadora y la gentileza personal de Piedad García-Escudero Márquez, autora de un lúcido y revelador estudio realizado al respecto y por cuya virtud ha conocido quien suscribe la existencia de esta interesantísima línea jurisprudencial (García-Escudero 2012). Sea pues el presente trabajo testimonio de dicho reconocimiento y expresión del deseo de abordar personalmente el análisis de cuantas cuestiones puedan contribuir a la reflexión teórica sobre la función electiva del Parlamento y a mejorar el deficiente sistema de control jurisdiccional de los actos electivos parlamentarios articulado por el ordenamiento jurídico español.

² Véase la jurisprudencia que se cita en Martínez Corral (2010, 129 y ss.).

La integración parlamentaria del Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos

Parece conveniente iniciar este estudio con una breve semblanza del organismo al que se refiere el procedimiento electivo parlamentario que es objeto de enjuiciamiento en las sentencias que más tarde se comentarán.

El IFE está configurado por el artículo 41.V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2008) y por el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe 2008) como un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por función ser depositario de la autoridad electoral y es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Según exige la normativa que le es aplicable, el IFE debe regirse en todas sus actividades por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Esta normativa le otorga un robusto estatuto jurídico y configura una sólida estructura organizativa articulados para preservar su autonomía e independencia en el ejercicio de la transcendental función que tiene asignada. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto. Este Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales —consejeros del Poder Legislativo—, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. Cabe indicar, finalmente, que para el desempeño de sus actividades, el instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa, que se regirán por el estatuto que al efecto apruebe el Consejo General, en el cual se establecerán los respectivos mecanismos de ingreso, formación, promoción y desarrollo.

La elección (por la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos) de los ocho consejeros electorales del Consejo General del IFE lo es en cumplimiento de lo previsto por el artículo 41, base V, párrafos segundo y tercero de la citada CPEUM, el cual dispone lo siguiente:

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta de Consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

Como puede verse, el contenido del precepto constitucional transscrito sólo explicita que la designación de los consejeros electorales del IFE exige, en principio, una propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad y, posteriormente, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, remitiéndose al legislador la pormenorización de las reglas para la instrumentación del citado procedimiento de designación.

Esta regulación se contiene, por una parte, en los artículos 109 y subsiguientes del Cofipe, los cuales explicitan algunas disposiciones concretas para el desarrollo del aludido procedimiento, que podrían sintetizarse del modo siguiente:

- 1) El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza,

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto (Cofipe, artículo 109.1).

- 2) El Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, denominados consejeros del Poder Legislativo, los cuales son designados por la Cámara de Diputados de forma tal que no haya más de un consejero electoral por cada grupo parlamentario. Duran en su cargo nueve años, son renovados en forma escalonada y no pueden ser reelectos. Además de los anteriores, cada partido político designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto (Cofipe, artículo 110).
- 3) En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el consejero presidente se dirigirá a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a fin de que se haga la designación correspondiente. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante (Cofipe, artículo 111.1-2).

Por otra parte, esta regulación se completa con lo dispuesto por el artículo 34 bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2006), el cual detalla el contenido de la convocatoria para la designación, entre otros cargos, de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.³

³ El artículo 34 bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:
“1. La convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, por lo menos, deberá contener:
a) El proceso de designación para el que se convoca, los requisitos legales que deben satisfacer los aspirantes y los documentos que deben presentar para acreditarlos;
b) Las reglas y los plazos para consultar, según el caso, a la ciudadanía o a las instituciones públicas de educación superior;
c) Las fechas y los plazos de cada una de las etapas del procedimiento de designación, en los términos del artículo 41 Constitucional;
e) Tratándose de la designación de los consejeros Presidente y electorales:

*El proceso SUP-JDC-12639/2011 resuelto
por la Sala Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

El proceso SUP-JDC-12639/2011 resuelto en la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF es un procedimiento articulado para instar ante un tribunal especializado de la jurisdicción ordinaria la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

El antecedente de este Tribunal data del 29 de diciembre de 1986, fecha en que fue promulgado el decreto que aprobó el Código Federal Electoral, cuyo Libro Octavo instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), lo que inició un camino tendente a abandonar el tradicional sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo federal, con una participación última de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía una curiosa configuración que le hizo merecer el reproche de no ser ni actuar como un auténtico Tribunal. Cambió su nombre en 1990 por el de Tribunal Federal Electoral (Trife), al hilo de una reforma constitucional que introdujo en la Carta Magna el artículo 41 que preveía la existencia de conjunto de medios de impugnación en materia electoral y el funcionamiento de un tribunal calificado expresamente como órgano electoral jurisdiccional y definido como un Órgano Jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetasen al principio de legalidad. Tras la reforma constitucional operada en 1996,

-
- I. El órgano o la comisión que se encargará de la recepción de documentos e integración de los expedientes, su revisión, e integración de la lista que contenga los aspirantes que cumplan los requisitos establecidos para que los grupos parlamentarios formulen sus propuestas con base en ella.
 - II. Presentadas las propuestas, el órgano o comisión encargado de entrevistar y evaluar a los ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios, así como de formular el dictamen respectivo que consagre los resultados, para los efectos conducentes;
 - f) Los criterios específicos con que se evaluará a los aspirantes.
 2. En el proceso de designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, se procurará la inclusión paritaria de hombres y mujeres".

el Tribunal Federal Electoral quedó incorporado al Poder Judicial de la Federación, recibió la denominación actual de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y fue configurado como la máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral. Su estructura y su régimen de funcionamiento en la actualidad son producto de la reforma constitucional aprobada en 2007, de la promulgación en 2008 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la reforma, también en 2008, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

La LOPJF (2013), en su redacción vigente, dedica el Título Décimo Primer (artículos 184 a 246) al TEPJF, configurado como el órgano especializado del Poder Judicial al cual corresponde la máxima autoridad jurisdiccional electoral. En tal virtud, la Sala Superior del Tribunal Electoral puede y debe resolver las controversias que se planteen en la materia, tanto por medio del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC) (artículos 186.III.c y 189.1.e), como el juicio de revisión constitucional en materia electoral (JRC) (artículo 189.1.d), sin perjuicio de las competencias que estén otorgadas de manera exclusiva a la SCJN en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM y la propia LOPJF.

Por medio de aquellas vías procesales, es posible obtener de la Sala Superior la tutela jurisdiccional respecto de la debida integración de las autoridades electorales de las entidades federativas, según dispone expresamente el artículo 79.2 de la LGSMIME⁴ —y ha declarado con reiteración la

⁴ El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece lo siguiente:

“1. El juicio para la protección de los derechos político-electORALES, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.

jurisprudencia de la Sala Superior a la que más tarde se hará referencia—; mediante las mismas vías procesales es posible también obtener de la Sala Superior la tutela jurisdiccional respecto de la debida integración de los consejeros electorales del IFE, con base en la aplicación analógica extensiva del indicado precepto a dicho supuesto, efectuada por la sentencia dictada en el proceso arriba citado (SUP-JDC-12639/2011).

El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano resuelto por la sentencia citada fue promovido ante el TEPJF por un diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión. En el juicio se denuncia ante el Tribunal Electoral una omisión, atribuida a la CÁMARA de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los grupos parlamentarios, la cual consistía en la abstención de la Junta de Coordinación Política de presentar la propuesta al Pleno de la CÁMARA de Diputados para la elección de tres candidatos a consejeros electorales del IFE, que era necesaria para cubrir las vacantes producidas por la extinción del mandato de tres consejeros electorales.

Secuencia temporal del procedimiento electivo desarrollado y del proceso judicial instruido con posterioridad

Resulta muy ilustrativo y edificante detallar la secuencia temporal de los hechos denunciados y del proceso judicial desarrollado hasta el momento en que se produjo la ejecución de la sentencia SUP-JDC-12639/2011 dictada por la Sala Superior del TEPJF. Esta secuencia temporal es la siguiente:

- 1) El 30 de septiembre de 2010, la Junta de Coordinación Política de la CÁMARA de Diputados remitió a la Mesa Directiva la convocatoria para el proceso de selección de tres candidatos a ocupar el cargo de consejero electoral del IFE para el periodo comprendido entre el 31 de octubre de 2010 y el 30 de octubre de 2019.
- 2) El 11 de octubre siguiente, la Comisión de Gobernación de la CÁMARA de Diputados remitió a la Junta de Coordinación Política la lista de los

136 candidatos que cumplieron con los requisitos señalados en la convocatoria. Cada uno de los candidatos fue recibido por la Comisión de Gobernación para la realización de una entrevista pública.

- 3) El 27 de octubre de 2010, la Comisión de Gobernación remitió a la Junta de Coordinación Política el dictamen por el que propuso a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a los tres candidatos a integrar el Consejo General del IFE para el referido periodo.
- 4) El 6 de noviembre de 2011, la Junta de Coordinación Política presentó la propuesta al Pleno de la Cámara de Diputados, la cual no alcanzó, en la votación realizada, la mayoría calificada requerida para la elección de los cargos.
- 5) El 15 de noviembre de 2011, un diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión promovió juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano contra una omisión, atribuida a la Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los grupos parlamentarios, consistente en haberse abstenido de presentar la propuesta al Pleno del Congreso para la elección de tres candidatos a consejeros electorales del IFE que era necesaria para cubrir las vacantes producidas por la extinción del mandato de tres consejeros electorales.
- 6) En la misma fecha, por la Sala Superior se dio conocimiento y traslado a la Cámara de Diputados del proceso promovido y se requirió la remisión de los antecedentes y documentos necesarios para instruirlo.
- 7) También en la misma fecha, la Cámara de Diputados, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos, cumplimentó el trámite relativo y remitió los documentos respectivos a la Sala Superior.
- 8) Por acuerdo del magistrado presidente de la Sala Superior, se ordenó unir a los autos el expediente respectivo y se designó magistrado ponente al que por turno le correspondía.
- 9) Posteriormente, se admitió la demanda y, según se declara en la propia sentencia, al no existir trámite alguno pendiente de realizar, se determinó el cierre de instrucción.

- 10) El 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior dictó sentencia, en la que requería a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados que procediera a

celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral en los términos precisados en el último Considerando de la presente ejecutoria, informando a esta Sala Superior respecto del cumplimiento que se dé a la presente.

- 11) El 15 de diciembre de 2011, la Cámara de Diputados procedió, en ejecución de la sentencia dictada, a la elección de los tres consejeros electorales vacantes en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Vale la pena reseñar la diligencia con que la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados efectuó, en tan breve plazo, la entrevista pública de los 136 candidatos que cumplieron con los requisitos señalados en la convocatoria y la encomiable e insuperable presteza de la Sala Superior al trasladar inmediatamente a la Cámara de Diputados la impugnación promovida el mismo día por uno de sus diputados. Quede constancia también de que la Cámara de Diputados respondió con la misma presteza, con menor tiempo disponible, pues el día avanzaba, remitiendo el mismo día a la Sala Superior los antecedentes correspondientes al objeto del referido proceso. El elogiable concurso de actuaciones diligentes de unos y otros y la peculiar configuración legal del proceso en curso, permitió a la Sala Superior dictar sentencia el 30 de noviembre de 2011 y resolver así un proceso promovido sólo 16 días antes.

Carácter definitivo y firme de los actos impugnados

Cualquier detalle es digno de mención y estudio. Y en este sentido no es un detalle menor el modo en que la Sala Superior consideró cumplido el requisito exigible a todos los recursos que se deduzcan ante dicha Sala por el

artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la LGSMIME; esto es, que la impugnación se dirija contra un acto o una resolución que haya agotado la vía administrativa previa.⁵

En el presente caso, la dificultad en apreciar el cumplimiento del indicado requisito de procedibilidad radicaba en que el proceso se dirigía no contra un acto de elección realizado por una autoridad administrativa, sino contra una inactividad electiva imputable a un Parlamento, esto es, contra la omisión de la obligación de la Cámara de Diputados de elegir los tres consejeros electorales vacantes en el IFE. La cuestión, por tanto, es saber si puede, y de qué manera, alcanzar firmeza la inactividad electiva del Parlamento.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el precepto citado no recoge en ninguno de sus apartados la posibilidad de efectuar impugnaciones contra supuestos de inactividad de la administración demandada. En tal sentido, puede tomarse como referencia comparativa el artículo 25 de la Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual, si bien en su apartado 1 establece que

el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa,

en su apartado 2 declara expresamente admisible “el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”. Sin

⁵ El artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece lo siguiente: “1.- Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: d) Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electORALES o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso”.

embargo, esta referencia queda desvirtuada —en el caso que se analiza— en la medida que en el ordenamiento español no está abierta la vía jurisdiccional contencioso-administrativa ni, por tanto, la aplicación de la ley reguladora de esta jurisdicción a la revisión jurisdiccional de los actos de elección parlamentaria de cargos públicos.

Pues bien, la Sala Superior consideró satisfecha dicha exigencia de procedibilidad en la medida en que

de acuerdo a la normatividad electoral no se observa algún medio de defensa a través del cual pueda controvertirse la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo al no desplegar los actos administrativo-electorales necesarios y suficientes para alcanzar la designación de los consejeros electorales faltantes de la autoridad electoral (SUP-JDC-12639/2011).

Es decir, no habiendo previsto la normativa electoral mexicana medio de defensa procedural mediante el cual pudiera controvertirse la omisión en que había incurrido el órgano legislativo, no cabía exigir como requisito de procedibilidad el agotamiento de una vía previa inexistente, ni invocar como causa de inadmisión de la impugnación presentada ante la Sala Superior el “agotamiento de instancias previas” requerido por el artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la LGSMIME.

La referencia comparativa al ordenamiento jurídico español podría completarse señalando que, en España, la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de los diputados y diputadas —principalmente del *ius in officium*, esto es, del contenido esencial del derecho reconocido por el artículo 23 de la CE a los miembros del Parlamento— está reservada en exclusiva al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo, por virtud del artículo 42 de la LOTC, el cual dispone:

Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.

En relación con la firmeza de los actos parlamentarios, hay que señalar que el recurso de reposición ante la Mesa del Parlamento que prevén todos los reglamentos parlamentarios como, por ejemplo, el artículo 34.2 del Reglamento de Les Corts, sólo puede interponerse cuando “un diputado o diputada, o un grupo parlamentario, discrepa de la decisión tomada por la Mesa en el ejercicio de las funciones referidas en el punto sexto y punto séptimo del apartado anterior”. Es decir, la lectura literal del precepto sólo permite dicha interposición contra las decisiones de la Mesa del Parlamento, pero no contra sus omisiones, esto es, contra la inactividad de dicho órgano.

En cualquier caso, una vez tramitado y resuelto el mencionado recurso de reposición contra una inactividad electiva de la Cámara o declarado inadmissible por la mesa por no estar amparado en el tenor literal del artículo 34.2 del Reglamento de Les Corts Valencianas (RCV), quedarían agotadas las vías internas de recurso y, por tanto, expedita la vía para acudir ante el Tribunal Constitucional mediante la interposición de un recurso de amparo, el cual requiere, como requisito de impugnabilidad, que los actos parlamentarios objeto de recurso sean firmes (LOTC, artículo 42).

Hay que tener en cuenta, además, que si bien el artículo 42 de la LOTC sólo contempla la interposición del mismo contra las “decisiones o actos sin valor de Ley” emanados de las Cortes y cualquiera de sus órganos, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas o de sus órganos, el artículo 41.2 de la propia LOTC, al regular genéricamente este recurso, establece que el mismo protege frente a las violaciones de los derechos

y libertades a que se refiere el apartado anterior, “originadas por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos” del Estado, las comunidades autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes. Estaría, por tanto, en principio, disponible la vía del recurso de amparo para reaccionar frente a eventuales situaciones de inactividad parlamentaria que, mediante la omisión de actos electivos—legal o reglamentariamente debidos— pudieran causar a los diputados o a los grupos parlamentarios la lesión de alguno de los derechos fundamentales incluidos en el ámbito de protección de dicho recurso.

Sin embargo, esta vía de tutela jurisdiccional queda disminuida por la práctica imposibilidad de que un grupo parlamentario o un candidato puedan reaccionar eficazmente ante el Tribunal Constitucional frente a un eventual retraso en el desarrollo de dicha designación parlamentaria, en la medida en que hasta la fecha no se ha considerado que forme parte del núcleo constitucionalmente relevante del *ius in officium* de los diputados el derecho a que se culmine el procedimiento electivo parlamentario dentro del plazo establecido legalmente en cada caso. A ello habría que añadir la auténtica imposibilidad de que dicho Tribunal pueda adoptar medidas cautelares eficaces para garantizar la virtualidad del fallo que dictará en su momento respecto del fondo del asunto al resolver el indicado recurso de amparo.

Destinatarios del reproche por inactividad electiva y del requerimiento efectuado en la sentencia

Resulta interesante identificar a qué órganos o colectivos parlamentarios se proyecta el reproche por omisión electiva que se efectúa en la demanda presentada ante la Sala Superior y contrastarlo con el requerimiento que se dirige a la Cámara de Diputados en el fallo de la sentencia dictada por la propia Sala.

El diputado recurrente atribuye la responsabilidad por la omisión electiva impugnada, determinante del incumplimiento de lo exigido por el artículo 41 de la CPEUM, a los siguientes destinatarios:

- 1) Los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Respecto de ellos sostiene que han omitido realizar la propuesta de nombres de consejeros electorales para que el Pleno elija en los términos exigidos por el artículo 41 de la CPEUM.
- 2) La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (la Junta de Portavoces en los Parlamentos de España), a la cual se reprocha haber omitido la realización de todos los actos necesarios para que los grupos parlamentarios presenten dicha propuesta.⁶
- 3) La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a la cual se imputa el haber omitido el desarrollo de los trámites parlamentarios necesarios para cumplir la obligación de elegir a los tres consejeros electorales faltantes.⁷
- 4) El Pleno de la Cámara de Diputados, por haber incumplido con su obligación de elegir a los tres consejeros electorales.

⁶ Con respecto a la Junta de Coordinación Política, los artículos 33.1 y 34.1.h de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo siguiente:

Artículo 33.1. “La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.

Artículo 34.1. “A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes: h) Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios”.

⁷ En relación con la Mesa Directiva, el artículo 20.2.j de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones: i) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral”.

La Sala Superior tiene por correcta la impugnación presentada y la imputación de responsabilidad efectuada en ella, pues parte de la consideración de que las abstenciones imputadas a cada uno de los anteriores destinatarios siguen un orden secuencial, en el que cada una de ellas se presenta como causante de la omisión subsecuente. Por eso, la Sala llega a la conclusión de que tanto los grupos parlamentarios como la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política participan activamente en la instrumentación del procedimiento de designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE y les es reprochable la omisión denunciada.

Ciertamente, la Junta de Coordinación Política presentó una propuesta con tres nombres al Pleno de la Cámara de Diputados para elegir a las personas que debían ocupar los cargos electorales del Consejo General del IFE, pero la propuesta no culminó el procedimiento de designación porque no se alcanzó, un año después de la propuesta, la mayoría calificada requerida por la CPEUM en dicho supuesto. Constatado que desde el momento en que se presentó el escrito de impugnación y hasta la fecha en que se pronunció la sentencia la Cámara de Diputados no había culminado el referido procedimiento de designación, la Sala Superior concluyó:

El proceder que han llevado a cabo los citados órganos de la Cámara de Diputados, si bien es suficiente para demostrar un actuar parlamentario concreto, que se dirige a alcanzar la designación de los consejeros electorales de la autoridad administrativa electoral, lo cierto es que, no ha sido concluyente para lograr el fin que lo consolide (SUP-JDC-12639/2011).

Llama la atención la indiferenciada imputación de responsabilidad, enjuiciable en el proceso instruido por la Sala Superior, a un conjunto de destinatarios de naturaleza jurídica diversa en el que se incluye la institución parlamentaria en cuanto tal, esto es, la Cámara de Diputados, su órgano

de gobierno —la Mesa Directiva—, un órgano de deliberación y propuesta política —la Junta de Coordinación Política—, distintas agrupaciones de diputados sin personalidad jurídica —los grupos parlamentarios— y el propio Pleno de la Cámara, órgano que integra la totalidad de los individuos que tienen la condición de diputado y, en virtud de dicha condición, el derecho a votar libremente en la elección de determinadas personas para cubrir los cargos que corresponde designar al Parlamento que integran. Todos ellos están sujetos a específicos estatutos jurídicos que determinan singularmente sus competencias, su capacidad de adoptar decisiones jurídicas o de elaborar estrategias meramente políticas, y modulan una diferente idoneidad para ser susceptibles de control jurisdiccional o destinatarios de un eventual requerimiento coercitivo adoptado por un tribunal en ejercicio de dicho control.

Como bien señala García-Escudero (2012), el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior fue pronto y eficaz, habida cuenta de que transcurrieron apenas 15 días desde que se dictó la sentencia hasta que se produjo la elección de los tres consejeros electorales por la Cámara de Diputados, con lo que se alcanzó la mayoría constitucionalmente exigida, lo que no había sido posible respecto de la propuesta presentada con anterioridad por la Junta de Coordinación Política de dicha Cámara. Ahora bien,

¿qué hubiera ocurrido en el supuesto de que la Cámara no hubiera incluido el asunto en su orden del día, que hubieran abortado todos los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o que en la propia votación no se hubiera alcanzado la mayoría requerida, como ocurrió en la anterior? ¿Qué medios tendría a su disposición la Sala Superior para ejecutarla? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la Cámara expresada mediante votación por una determinada mayoría? Es evidente que la respuesta a la última pregunta debe ser negativa, y la anterior la dejo planteada para que la respondan los conocedores

del ordenamiento electoral mexicano, teniendo siempre presentes los conceptos de autonomía parlamentaria y separación de poderes (García-Escudero 2012).

Dejo esta pregunta, a cuya formulación me adhiero, acerca del presente estudio, aunque hay que admitir que no tiene una respuesta sencilla porque ejemplifica vivamente el profundo conflicto subyacente. Éste no es moderno sino secular, pone frente a frente al Poder Judicial y al Poder Legislativo y no debería tenerse por resuelto aun cuando la línea jurisprudencial que se examina se consolidara.

La decisión adoptada por la Sala Superior

El fallo dictado por la Sala Superior contiene un pronunciamiento coercitivo que llama la atención por su claridad y su contundencia. Mediante éste, lisa y llanamente, se requiere a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

que proceda a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral en los términos precisados en el último Considerando de la presente ejecutoria, informando a esta Sala Superior respecto del cumplimiento que se dé a la presente (SUP-JDC-12639/2011).

El último considerando al que se hace referencia en el fallo es el sexto, denominado “Efectos de la sentencia”. En él se parte de la constatación de que es patente que la Cámara de Diputados no ha alcanzado la consolidación del procedimiento de designación de consejeros electorales del Consejo General del IFE y de ese modo, no ha logrado el cumplimiento del mandato constitucional que deriva del artículo 41, base V, párrafos segundo y tercero, de la norma fundamental. Por otra parte, la Sala recuerda que dicho proceso de designación se inició en el mes de diciembre de

2010 y, paralelamente, el proceso electoral federal —en el que se habían de renovar la presidencia de la República, 300 diputaciones de mayoría relativa, 200 de representación proporcional, así como 128 senadurías de la República— comenzó el 7 de octubre de 2011. Por todo ello la Sala consideró que lo procedente era

requerir a la responsable para que de manera prioritaria, al tratarse de un asunto de urgente resolución, proceda a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el actual periodo de sesiones, o en su caso, una vez concluido éste, lo incluya en un periodo extraordinario inmediato, en la inteligencia de que atendiendo a la viabilidad de alcanzar la designación, podrá concluir el procedimiento ya iniciado, o bien, instaurar uno diverso, ajustado al orden constitucional y legal sobre el tema, en ejercicio de la plenitud soberana de sus atribuciones, que permita consolidar el cumplimiento de esta resolución.

A mayor abundamiento, la Sala Superior estima que

alcanzar la consolidación del procedimiento de designación atinente, de acuerdo a las condiciones de temporalidad en que se encuentra el proceso electoral federal, significa una oportunidad que permitirá que las subsecuentes etapas electorales: —precampañas, registro de candidatos, campañas, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, así como la toma de protesta correspondiente— se desahoguen con un Instituto Federal Electoral integrado en la optimización constitucional que traza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, con un consejero presidente y ocho consejeros electorales (SUP-JDC-12639/2011).

Sirva la mera transcripción del referido considerando para reflejar la transcendencia del pronunciamiento efectuado por la Sala Superior y la dimensión de su incidencia en el sistema de relación de los poderes Judicial y Legislativo articulado por el ordenamiento constitucional mexicano.

La ejecución de la sentencia dictada

El 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior dictó una sentencia en la que requería a la XLI Legislatura de la Cámara de Diputados que procediera a

celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria, informando a esta Sala Superior respecto del cumplimiento que se dé a la presente (SUP-JDC-12639/2011).

El 15 de diciembre de 2011 la Cámara de Diputados procedió, en ejecución de la sentencia dictada y a propuesta de la Junta de Coordinación Política, a la elección, por 385 votos a favor, de los tres consejeros electorales faltantes en el Consejo General del IFE. Cabe destacar que en prácticamente todas las intervenciones de diputados que se produjeron, en el turno de palabra de cinco minutos que se concedió a cada grupo parlamentario por la presidencia, con carácter previo a la votación, se dejó constancia de la satisfacción producida por haber llegado al acuerdo político necesario para efectuar la elección de los consejeros electorales del IFE; sin embargo, en ninguna intervención se hizo mención alguna al hecho de que dicha elección se había realizado para dar cumplimiento al requerimiento efectuado a la Cámara por la Sala Superior del TEPJF.⁸

⁸ En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente a la sesión núm. 38 de la LXI Legislatura celebrada el día 15 de diciembre de 2011 se hace constar lo siguiente: “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se propone la lista de tres candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se considera de urgente y obvia resolución. Desde sus curules realizan comentarios de procedimiento, los diputados: Pablo Escudero Morales [...]”

Hay que decir que, a resultas de la elección realizada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2011, fue promovido contra dicha designación un nuevo proceso —el SUP-JDC-14808/2011— por diversos ciudadanos disconformes con la no realización por la Cámara de Diputados de la gran consulta a la sociedad, con carácter previo a la presentación de candidatos, que prescribe el procedimiento de designación de los consejeros electorales del IFE plasmado en la CPEUM. En este caso, la impugnación fue rechazada de plano por concurrir una causa de improcedencia al carecer los ciudadanos recurrentes de legitimación activa, habida cuenta de que la Sala Superior no advirtió una repercusión clara, objetiva, directa y suficiente entre la vulneración denunciada y los derechos político-electorales de los promotores de la impugnación.

*Contraste entre los pronunciamientos de la sentencia
y los parámetros de enjuiciamiento de cuestiones
semejantes en el derecho español*

Es notoria la diferencia existente entre la solución dada por la Sala Superior del TEPJF en el supuesto que se analiza —SUP-JDC-12639/2011— y la que probablemente habría obtenido la misma impugnación de haberse planteado ante los órganos de la jurisdicción ordinaria española, esto es, la jurisdicción contencioso administrativa. En este último caso, previsiblemente, la correspondiente Sala habría declarado, mediante auto o sentencia, la inadmisibilidad por falta de jurisdicción y habría archivado el recurso contencioso administrativo interpuesto.

El vasto universo que separa las decisiones adoptadas por los tribunales de ambos países pone de manifiesto el evidente interés de efectuar

Suficientemente discutida la propuesta, se aprueba y declara que han sido electos como consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral los ciudadanos Lorenzo Córdova Vianello, Sergio García Ramírez y María Marván Laborde. Notifíquese al Instituto Federal Electoral, a la Cámara de Senadores, al Poder Ejecutivo federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación y désele formalidad de decreto" (Cámara de Diputados 2011).

un contraste entre los argumentos en que se sustentan tan diferentes soluciones jurisdiccionales.

Naturaleza de las normas, procedimientos y actos atinentes a la elección parlamentaria de cargos públicos

En el ordenamiento jurídico español, a tenor de la interpretación que del mismo hacen la generalidad de la doctrina especializada en derecho parlamentario y la jurisprudencia dictada en la materia, las normas, procedimientos y actos atinentes a la elección parlamentaria de cargos públicos no son calificables como administrativos ni subsumibles entre los actos de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos de gobierno de los parlamentos. La potestad de los parlamentos de elegir personas para ocupar cargos públicos no está conceptuada con carácter general por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia⁹ como una potestad administrativa; esta jurisprudencia entiende y ha declarado reiteradamente que aquella potestad electiva no se ejerce mediante procedimientos administrativos, no conduce a la realización de actos administrativos, ni por todo ello están finalmente sujetos los actos que en su ejercicio se adopten a las distintas vías de control jurisdiccional aplicables a los actos dictados por las administraciones públicas o los que, habiendo sido dictados por otros organismos o instituciones, puedan ser calificados como materialmente administrativos.

Sirva como ejemplo de esta línea jurisprudencial la sentencia del Tribunal Supremo, dictada el 5 de marzo de 2010 por la Sala Tercera, que desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia 76/2006 del 23 de enero de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que declaró la inadmisibilidad por falta de jurisdicción del recurso contencioso administrativo interpuesto

⁹ Véase la jurisprudencia que se cita en Martínez Corral 2010 (129 y ss.).

contra la elección por el Pleno de Les Corts de tres miembros de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.¹⁰

Frente a esta concepción de la jurisprudencia española, el TEPJF, en la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2011 por la Sala Superior al resolver el proceso SUP-JDC-12639/2011, declaró que la omisión electiva

¹⁰ Dice el Tribunal Supremo en esta sentencia lo siguiente:

“En consecuencia con lo hasta aquí expuesto es claro que el tema esencial de enjuiciamiento se circunscribe a resolver si el acuerdo de las Cortes Valencianas sobre la elección de miembros de la Acadèmia Valenciana de la Llengua tiene encaje en el citado artículo 1.3.a de la Ley Jurisdiccional, esto es, si se trata de un acto de régimen interno que participa de la naturaleza propia de los actos administrativos, o si por el contrario se trata de un acto que excede de la consideración expuesta y por ello del marco de tantas veces citado artículo 1.3.a.

El procedimiento seguido en las Cortes Valencianas para la elección y que se describe en el fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida (escrito remitido por la Presidenta de la Acadèmia Valenciana de la Llengua a las Cortes, trasladando el interés de la Acadèmia en cubrir las vacantes producidas en su seno; su elevación a la Mesa de las Cortes y su posterior remisión por ésta a los Grupos Parlamentarios; el acuerdo de la Junta de Síndicos de convocar pleno extraordinario para tratar el tema; la presentación de una candidatura para cubrir las vacantes por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios popular y socialista, la admisión a trámite por la Mesa de la candidatura presentada, y la celebración de la sesión plenaria para la elección), ya revela por sí mismo que la elección de las vacantes de académicos de la Acadèmia Valenciana de la Llengua no es considerada como un acto en materia de personal, administración o gestión patrimonial. Y en efecto no puede serlo pues además de que el procedimiento legalmente previsto para la elección de los miembros de la Acadèmia, expresamente encomendado en el artículo 11 de la Ley autonómica 7/1998, de 16 de septiembre, de Creación de la Acadèmia Valenciana, a las Cortes Valencianas, pone de manifiesto que la elección no es equiparable a los actos materialmente administrativos en materia de personal, administración o gestión patrimonial, ello también se infiere de la naturaleza de la Acadèmia, institución de carácter público, con personalidad jurídica propia, adscrita a la Presidencia del Generalitat (artículos 1 y 2 de la Ley citada), de las funciones a ella encomendadas, a saber, determinar y elaborar la normativa del idioma valenciano y velar por su uso (artículos 3, 7 y 8), de la relevancia de sus decisiones, de obligado cumplimiento (artículo 5), y en definitiva, de los requisitos que deben concurrir en los académicos, concretamente, condición política de valenciano y los méritos que de forma alternativa, sin orden preferencial, enumera el artículo 10 (expertos en valenciano, con una acreditada competencia científica o académica; destacadas personalidades de las letras o de la enseñanza en materia lingüística; producción reconocida en el campo del valenciano o la cultura valenciana) [...].

Y no es ocioso recordarlo pues si bien el Estatuto Autonómico de la Comunidad Valenciana no recoge expresamente como funciones propiamente parlamentarias de las Cortes Valencianas la elección de los académicos de la Acadèmia Valenciana de la Llengua —tampoco una específica referencia a su actuación en cuanto al uso de la lengua propia—, es claro que la elección de mención debe considerarse como una función propiamente parlamentaria a la que genéricamente se refiere el artículo 11.k del Estatuto, en el que se recogen cuantas otras funciones que le atribuyan las leyes y el Estatuto”.

contra la que se dirigía la impugnación “representa un acto administrativo electoral”, cuyo conocimiento corresponde a ese Órgano Jurisdiccional federal, habida cuenta de que la

designación de los integrantes de los órganos superiores de dirección de las autoridades encargadas de la función estatal de organizar las elecciones o del órgano encargado de resolver controversias constituye un acto de organización y preparación de las elecciones en un sentido amplio (SUP-JDC-12639/2011).¹¹

Partiendo de esta premisa, la Sala Superior consideró que la omisión en que habían incurrido las autoridades integrantes del órgano legislativo federal

tiene consecuencias en la materia electoral, esencialmente, porque se traduce en la falta de integración completa del Instituto Federal Electoral, autoridad que por definición del artículo 41, Base V, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo la organización de las elecciones federales; función estatal que ha de cumplir con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad inherentes a todo proceso electivo (SUP-JDC-12639/2011).

La omisión electiva incide en actos de eminente naturaleza electoral, como la integración de las autoridades administrativas electorales, los cuales constituyen actos inmersos en el proceso electoral en sentido amplio y, por ello, son susceptibles de tutela mediante la jurisdicción electoral,

¹¹ La Sala Superior, en este punto, se limita a invocar y aplicar la jurisprudencia 4/2001 (TEPJF 2013, 154), intitulada AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMISSIONES LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN Y SIMILARES).

“erigiéndose como verdaderos actos administrativos de naturaleza electoral” (SUP-JDC-12639/2011).

La conclusión a que todo ello conduce es que, dado su carácter eminentemente administrativo electoral, las omisiones vinculadas con actos administrativos electorales del Poder Legislativo federal en la integración del Consejo General del IFE son susceptibles de análisis en la tutela jurisdiccional que ejerce la indicada Sala Superior con base en la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 41, base V, párrafos segundo y tercero, de la CPEUM, y 79.2 y 80 de la LGSMIME.

Esta interpretación extensiva, realizada por la Sala Superior, del tenor literal del artículo 79.2 de la citada LGSMIME¹² ha merecido críticas explícitas, como la de García-Escudero (2012, 10), quien pone de manifiesto que se aparta no sólo del claro tenor literal del citado precepto, sino de la interpretación efectuada previamente por la propia Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-1212/2010, en la que se declara taxativamente que no cabe la interpretación extensiva del citado artículo 79.2 porque la salvaguarda del derecho de acceso a la justicia no debe extenderse a supuestos que el legislador no quiso contemplar y excluyó de manera explícita. Cuando el legislador configura explícitamente una vía de procedencia del indicado JDC y la circunscribe a la conformación de las autoridades electorales de las entidades federativas, ampliarlo a la integración de los consejeros electorales del Consejo General del IFE va más allá de lo determinado por la ley y no puede ser incluido en el tenor literal de ésta mediante una interpretación extensiva.

La dimensión teórica e institucional del paso adelante dado por la Sala Superior en la sentencia que resuelve el proceso SUP-JDC-12639/2011 ya

¹² El artículo 79.2 de la LGSMIME establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, además de proceder en los supuestos previstos en el apartado 1, “resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.

fue significada por el doctor Luis Raigosa Sotelo, al analizar los argumentos expuestos por algunos magistrados de dicha Sala en diversos votos particulares¹³ que disienten de la posición mayoritaria de la Sala Superior y que avanzan la doctrina que finalmente fue asumida por la Sala Superior en la sentencia que resuelve el proceso SUP-JDC-12639/2011. El profesor Raigosa señala que la pretensión de

extender la tutela de la justicia electoral al campo propio de los derechos políticos, el cual excede al de los derechos político-electORALES del ciudadano, requeriría una ampliación de las fronteras de la justicia electoral que han sido aceptadas en la actual etapa de desarrollo de la justicia electoral mexicana, ampliación que habría de estar sustentada en una vigorosa construcción teórica. El tema no es menor y exige un formidable cambio en este campo de la justicia.

La pregunta fundamental a contestar —muy conocida para la doctrina y la jurisprudencia española— es la siguiente: ¿cuál es el mecanismo de control constitucionalmente correcto para revisar judicialmente los actos del Congreso? En relación con ella, el profesor Raigosa Sotelo señala que

la propuesta configura una posición de avanzada, orientada a dar un giro de tuerca importante en el contexto de las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo en materia electoral [...], tema que describe uno de los cambios más importantes que ha tenido la transformación del Estado en los últimos tiempos [...]” (Raigosa 2011, 46 y ss).

y se aparta de la posición mantenida por las instituciones en el país mexicano durante muchas décadas en el sentido de mantener alejado al Poder Judicial de las cuestiones de justicia electoral.

¹³ SUP-JDC-1212/2010, SUP-JDC-10647/2011, SUP-JDC-10658/2011.

Ciertamente, la avanzada posición de la Sala Superior que se expresa en la sentencia del proceso SUP-JDC-12639/2011 es el corolario de un camino en el que se van adelantando signos de lo que en un momento u otro puede llegar. Como han puesto de manifiesto los doctores Octavio Ramos Ramos, Ana Cárdenas González de Cossío y Mayli Sepúlveda Toledo (2011, 17),

el TEPJF comparte los postulados del Estado Constitucional democrático de Derecho y en consecuencia la importancia de privilegiar el acceso a la tutela judicial efectiva en lo referente a la autonomía parlamentaria en determinados casos.

De ello son testimonio numerosos pronunciamientos, como el contenido en la sentencia del proceso SUP-JDC-8/2010, en el que la Sala dice textualmente lo siguiente:

la autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía en orden a la consecución de los fines del Congreso, lo que en forma alguna implica que ningún acto parlamentario pueda ser sometido a control jurisdiccional, pues dicha autonomía no puede justificar ni la arbitrariedad, ni la vulneración de la legalidad, toda vez que el Congreso de la Unión encuentra los límites a su actuación en la sumisión a la Constitución y la ley.

Avanzando en este planteamiento de base, la Sala Superior realiza en la sentencia del proceso SUP-JDC-12639/2011 un esfuerzo argumentativo realmente interesante, que se detallará en el siguiente apartado, y que invoca los principios *pro homine* y *pro actione*, para concluir que no resulta posible efectuar una interpretación restrictiva del artículo 79.2 de la LGSMIME que sólo considere subsumible la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Como síntesis de lo expuesto en este apartado, se podría decir que en España la asignación al Parlamento de la función de elegir unos u otros cargos públicos parlamentariza, por así decirlo, el estatuto jurídico de las normas, los procedimientos y los actos electivos, y determina la aplicación a éstos del régimen singular de control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley. A diferencia de ello, la línea jurisprudencial del TEPJF parte de la naturaleza administrativa de las normas, procedimientos y actos adoptados en materia electoral y sobre esta premisa edifica la tesis de que los actos adoptados por la Cámara de Diputados para la integración de las autoridades administrativas electorales —los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral—, constituyen meros actos administrativos de naturaleza electoral, inmersos en el proceso electoral en sentido amplio y, una vez desparlamentarizados, son susceptibles de tutela mediante la jurisdicción electoral. Como puede verse, la diferencia entre una y otra perspectiva de análisis y enjuiciamiento resulta casi abismal.

Competencia o incompetencia de la jurisdicción ordinaria para enjuiciar la adecuación a la legalidad o para tutelar los derechos fundamentales de los diputados ante este tipo de normas, procedimientos y actos parlamentarios electivos

Como dije al inicio del presente trabajo, en el ordenamiento español, en virtud de lo que disponen los preceptos legales (artículo 1.3 a de la LJCA) y del criterio imperante en la doctrina y en la jurisprudencia, ni la jurisdicción contencioso administrativa ni ninguna otra jurisdicción calificable como ordinaria tiene competencia para enjuiciar la adecuación a la legalidad de este tipo de normas, procedimientos y actos parlamentarios electivos, ni para tutelar los derechos fundamentales de los diputados que puedan resultar lesionados en el curso de los mismos.

Como consecuencia de esto, la exclusiva vía jurisdiccional disponible es el acceso al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo, en

el cual no se efectúa un juicio de mera legalidad de los actos electivos impugnados. Dicha vía aparece configurada por el artículo 53.2 de la CE como un procedimiento subsidiario de tutela de los derechos fundamentales que requiere el agotamiento de una vía jurisdiccional previa, subsidiariedad que queda, sin embargo, desvirtuada, por lo que se refiere a los actos de elección parlamentaria de cargos públicos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 42 de la LOTC y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada sobre el mismo.

Hay que recordar que en esta materia se ha conferido a los parlamentos, al legislar o al aprobar sus propios reglamentos, un amplio margen de discrecionalidad en la regulación de las modalidades de elección parlamentaria de cargos públicos y los procedimientos que han de desarrollarse por los propios parlamentos para efectuar dicha elección. Ciertamente, siempre con el límite infranqueable fijado por el artículo 53.1 de la CE, esto es, el respeto al contenido esencial del derecho reconocido por el artículo 23.2 de la CE. Sirvan de mero ejemplo ilustrativo de esta amplia discrecionalidad normativa, que en modo alguno agota las innumerables posibilidades existentes, los siguientes: queda a disposición del legislador la configuración de cada elección concreta como elección de carácter representativo o no —debiendo, sólo en el primer caso, reflejar proporcionalmente en la medida de lo posible la composición política de la Cámara—, la regulación de los requisitos de elegibilidad de los cargos públicos, el régimen de mayorías necesario para la adopción de acuerdos electivos, la asignación de la capacidad de proponer candidatos a todos o sólo a algunos grupos parlamentarios o incluso a los propios diputados, el régimen de plazos, la forma de presentación de los candidatos —listas abiertas o cerradas, posibilidad u obligación de proponer sólo una parte o la totalidad de los cargos a elegir, tipo de votación y determinación del contenido de las papeletas que pueden o deben utilizar los diputados y diputadas para emitir su voto, régimen de determinación de votos que se considerarán válidos o nulos. Como puede verse, todo un universo de detalles que determinarán la adopción de

decisiones concretas por los órganos rectores —la Mesa y la Presidencia— o por el propio Pleno de la Cámara, todas ellas susceptibles de ser tomadas de conformidad o contraviniendo la legalidad vigente y de causar o no lesiones en los derechos fundamentales de los miembros de la Cámara.

Quedan, sin embargo, en el ordenamiento español, dichos requisitos, modalidades de elección, procedimientos y actos parlamentarios electivos, fuera del ámbito de conocimiento y enjuiciamiento que corresponde a los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, al no haberse considerado subsumibles dentro de los denominados actos de administración y gestión, esto es, los actos adoptados por los órganos del Parlamento en materia de “personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público” (artículo 1.3 a de la LJCA). Por todo ello puede afirmarse que esta potestad electiva parlamentaria es, ciertamente, una potestad jurídica sometida en su ejercicio a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, pero esta sujeción al derecho está mediatisada o, por así decirlo, parcialmente desjuridificada por la inexistencia de vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos parlamentarios sin valor de ley —en general— y de los actos parlamentarios de elección o propuesta de designación de cargos públicos.

Por tanto, en el ordenamiento español, ni los diputados ni los grupos parlamentarios ni, por supuesto, un sencillo ciudadano, tienen a su disposición acción legal alguna para demandar ante un Tribunal de la jurisdicción ordinaria, especializado o no, la mera observancia de la legalidad e instar la anulación judicial de una norma, procedimiento o acto electivo parlamentario que la vulnere sin haber causado al mismo tiempo una lesión en alguno de los derechos fundamentales reconocidos a los diputados por la Constitución.

A diferencia de ello, la Sala Superior del TEPJF, en virtud de los preceptos constitucionales y legales ya citados, considera en la sentencia de referencia que son susceptibles de análisis y tutela jurisdiccional ante la Sala las omisiones vinculadas con actos administrativos electorales del Poder

Legislativo federal en la integración del Consejo General del IFE, dado su carácter eminentemente administrativo electoral (SUP-JDC-12639/2011). Dicha tutela jurisdiccional puede ejercerse por medio del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, o bien, mediante el juicio de revisión constitucional en materia electoral, porque la Sala Superior, como máxima autoridad jurisdiccional electoral, tiene asignada la competencia para resolver las controversias en la materia, salvo las que estén otorgadas de manera exclusiva a la SCJN.

Con base en lo dispuesto por el artículo 79.2 de la LGSMIME, la Sala Superior considera que es incuestionable la potestad que le corresponde para analizar la abstención de la Cámara de Diputados de efectuar los actos conducentes a la designación de los consejeros electORALES del Consejo General del IFE, porque “el ejercicio jurisdiccional no está acotado por el nivel de Gobierno de que se trate” (SUP-JDC-12639/2011). Esta posición es una prolongación de la línea jurisprudencial trazada por la Sala Superior al resolver acerca de la impugnación de diversas omisiones de los congresos estatales al no efectuar la designación de los consejeros electORALES de las entidades federativas.¹⁴

Frente al reproche doctrinal de haber efectuado una inadmisible interpretación extensiva del citado artículo 79.2 de la LGSMIME, para justificar una ilegítima extensión de la competencia jurisdiccional de la Sala Superior, ésta considera que no

resulta posible efectuar una interpretación restrictiva que sólo considere los asuntos de Consejos de las entidades federativas, porque los

¹⁴ La propia sentencia cita la jurisprudencia denominada “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”, que aparece en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* (TEPJF 2009, 13-5). Pueden examinarse al respecto los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-4940/2011 y SUP-JDC-4984/2011 de Sonora, SUP-JRC-259/2011, de Guerrero, y SUP-JDC-602/2011, de Michoacán (acumulado al SUP-JRC-92/2011), entre otros.

principios *pro homine* y *pro actione*, inscritos ahora formal y materialmente en el orden jurídico nacional, imponen un ejercicio tendiente a interpretar que también los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales de carácter federal, y consecuentemente, las omisiones vinculadas con ellos, pueden ser objeto de tutela a través de la jurisdicción electoral (SUP-JDC-12639/2011).

En apoyo de la aplicación al caso de los indicados principios, se trae a colación por la Sala Superior la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), elaborada en su misión de velar por el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respecto al principio de tutela judicial efectiva. Resulta realmente sabroso reproducir literalmente la transcripción que la sentencia hace de diversos párrafos del caso 10.194, Narciso Palacios contra Argentina, de 29 de septiembre de 1999, analizado por la CIDH:

57. El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales.

58. Sin embargo, puede darse el caso que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho derecho fundamental.

61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis

de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.

62. El Estado argentino no logró demostrar ante la Comisión que la falta de agotamiento de la vía administrativa en que incurrió el peticionario se debió a su propia negligencia, sino más bien a una interpretación judicial que le fue aplicada de manera retroactiva. En este sentido, se observa que el principio de la seguridad jurídica impone una mayor claridad y especificidad en los obstáculos para acceder a la justicia" (CIDH 1999).

Los párrafos transcritos muestran por sí mismos, una vez más, el esfuerzo argumentativo desarrollado por la Sala Superior para sortear todos los obstáculos diseminados por el ordenamiento o invocables desde la tradición doctrinal y jurisprudencial mexicana, para otorgar la tutela judicialmente demandada por un diputado ante la Sala Superior en el proceso SUP-JDC-12639/2011 y dictar una sentencia que resuelva sobre el fondo del asunto planteado. No es éste el último, ni tampoco el más suculento, de los voluntariosos itinerarios argumentales trazados y recorridos por la Sala en la referida sentencia para llegar al destino deseado, como a continuación se verá.

¿Forma parte del contenido esencial del derecho fundamental reconocido por el artículo 23.2 de la CE a los diputados, del *ius in officium* del parlamentario, el derecho a reaccionar judicialmente contra la inactividad electiva del Parlamento?

Si se contesta a dicha pregunta atendiendo los parámetros de enjuiciamiento de la cuestión en el derecho español, la respuesta debería ser que, en el ámbito de la elección parlamentaria de cargos públicos, no se ha considerado —hasta la fecha— que forme parte del contenido esencial del derecho

del artículo 23 de la CE del diputado, *del ius in officium* del parlamentario, el derecho a exigir que el Parlamento —del que aquél forma parte— culmine el cumplimiento de la obligación de elegir determinados cargos públicos dentro del plazo establecido legalmente en cada caso o del que resulte necesario para que pueda cumplir las funciones que tiene asignadas. A esta conclusión llega también García-Escudero (2012, 17) en su estudio, tras constatar la inexistencia de pronunciamiento alguno del Tribunal Constitucional que incluya este derecho entre los que forman parte del núcleo de la función representativa parlamentaria.

Hay que partir del hecho de que no resulta una tarea rápida ni sencilla determinar con carácter general qué pueda formar parte o no del núcleo constitucionalmente relevante del *ius in officium* de los diputados, esto es, del núcleo de la función representativa parlamentaria. Tampoco es este el lugar adecuado para abordar una reflexión profunda de esta cuestión. Hay que limitarse ahora a invocar la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto construida, a partir de la primeriza STC 11/1981 de 8 de abril, por las STC 36/1990, de 1 de marzo, STC 208/2003, de 1 de diciembre, STC 227/2004 de 29 de noviembre, STC 141/2007, de 18 de junio, STC 74/2009, de 23 de marzo, entre otras, todas ellas dictadas en interpretación del artículo 23.2 de la CE.

A partir de esta premisa, se considera que el núcleo de la función representativa parlamentaria integra todo el conjunto de derechos de los diputados vinculados directa e inexcusablemente con las funciones constitucionales o estatutarias asignadas al Parlamento, que están insertos en los procedimientos por medio de los cuales las Cámaras legislativas y cada uno de sus miembros actúan dichas funciones o, finalmente, son instrumentales, complementarios e imprescindibles para que las Cámaras y sus miembros ejerzan aquellas funciones.

A tenor de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, podría decirse que el núcleo de la función representativa de los diputados y diputadas, en cuanto a su participación en los procedimientos de designación

o elección parlamentaria de personas, comprende el derecho de asistir a la sesión en que se ha de efectuar la elección, participar en la votación electiva y decidir libremente el sentido del voto a emitir en cada caso, decisión que ha de ejercitarse respetando las opciones de voto articuladas legítimamente en cada supuesto por la ley o el reglamento parlamentario. Dentro de dicho ámbito habría que subsumir aquellos derechos que son instrumentales de los anteriores: recibir la convocatoria a la sesión en tiempo y forma, conocer con carácter previo la documentación necesaria para poder participar debidamente en la votación electiva que se va a desarrollar (relación de candidatos proclamados por la Mesa del Parlamento, currículum vitae de los mismos, documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos en cada caso por la normativa aplicable).

No forma parte, sin embargo, de dicho contenido esencial el derecho a que cualquier elección parlamentaria de cargos públicos se efectúe en todo caso con base en el principio de proporcionalidad establecido en función de la importancia numérica de los grupos parlamentarios, ni la facultad individual de cada diputado o el derecho de todos los grupos parlamentarios a presentar candidatos en cualquier procedimiento de elección o designación, ni el derecho a que el sistema de elección parlamentaria se configure con base en listas cerradas y bloqueadas o a listas abiertas, ni el derecho de determinar individualmente —al margen de lo que establezcan los órganos rectores de la Cámara— el modelo de la papeleta de votación o la facultad de votar a personas diferentes a las que integran las candidaturas propuestas por los grupos parlamentarios. La introducción de tales especificaciones y facultades en un sentido u otro en cada procedimiento electivo queda al arbitrio de la regulación contenida en cada caso en los reglamentos parlamentarios o en la legislación que regule cada procedimiento electivo; sin embargo, su no introducción con un sentido determinado en un procedimiento de elección específico, no comporta de por sí una lesión del núcleo de la función representativa de los diputados y diputadas que integran la Cámara.

Por otra parte, como ya al principio se señaló, la asignación a los parlamentos de la función de elegir a unos u otros cargos públicos comporta atribuirles la potestad de realizar actos electivos para la adopción de los cuales el ordenamiento y la jurisprudencia conceden al Parlamento un amplio y singular espacio de discrecionalidad. Ésta consiste, esencialmente, en proponer y elegir libremente a unos u otros candidatos, entre todas las personas que cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos por la normativa aplicable, sin siquiera tener que motivar formalmente la propuesta formulada ni la elección realizada —más allá de acreditar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos y la obtención de las mayorías específicas exigidas en cada caso—, ni justificar por qué se elige a unos y no a otros entre todos aquéllos; consiste también en poder no elegir a ningún candidato y, por así decirlo, rehusar la adopción de un acuerdo electivo, aunque esté acreditada la existencia de personas que reúnen los requisitos de elegibilidad establecidos por la normativa aplicable, sin tener tampoco que motivar formalmente la ausencia de la adopción de dicho acuerdo electivo, más allá que de la invocación de las exigencias y los condicionantes de la aritmética política parlamentaria.

El fundamento de esta discrecionalidad parlamentaria hunde sus raíces en el contenido esencial del derecho fundamental reconocido a los diputados por el artículo 23.2 de la CE y constituye un elemento indisponible del núcleo de la función representativa parlamentaria, tal y como está configurada por el ordenamiento español. El derecho de cada diputado a emitir libremente su voto en la votación final de un procedimiento electivo desarrollado en el Parlamento, conlleva el derecho a no ser forzado a emitir un sí o un no, el derecho a decidir libremente si vota o no al candidato que se le presenta con arreglo al procedimiento parlamentario diseñado en cada caso, el derecho, por tanto, a no ser compelido contra su voluntad a elegir necesariamente a alguien en un momento determinado. Esta libertad personal, este derecho a expresar libremente mediante el voto el propio querer, forma parte del contenido esencial del cargo, del derecho fundamental

reconocido por el artículo 23.2 de la CE y no puede ser desconocido, negado, lesionado o forzado, por las normas reguladoras de los procedimientos electivos, por los órganos del Parlamento, ni por Órgano Jurisdiccional alguno.

Por todo ello puede afirmarse también que en España no forma parte del núcleo constitucionalmente relevante del *ius in officium* del diputado, en los procedimientos electivos parlamentarios, el derecho a exigir que el Parlamento cumpla, lisa y llanamente, con la legalidad aplicable a cada procedimiento y efectúe la votación electiva —en la que el diputado tiene derecho a participar— en los plazos establecidos por el ordenamiento en cada caso o al menos sin retrasos irrazonables, ni, en definitiva, se reconoce al diputado el derecho a reclamar ante la jurisdicción ordinaria o ante el Tribunal Constitucional contra la inactividad electiva del Parlamento al que el diputado pertenece, inactividad que impide al diputado cumplir con su obligación y ejercer su derecho de votar para elegir los cargos públicos o los miembros de determinados órganos o instituciones que el propio ordenamiento determina.

Como bien advierten Pauner (2003, 186-90) y García-Escudero (2012, 31), el

Tribunal Constitucional ha acuñado la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión para obligar al legislador a aprobar una ley en un plazo razonable. Pero no parece fácil trasladar esta doctrina a los nombramientos parlamentarios sin una previsión legal que la amparara.

España ha optado generalizadamente por la *prorrogatio* como fórmula de afrontamiento del conflicto generado por la finalización del mandato para el que fueron elegidos determinados cargos públicos y el retraso en la elección parlamentaria de éstos como consecuencia de la falta del consenso político necesario para garantizar la obtención de las mayorías ordinarias o cualificadas exigidas para efectuar, en cada caso, la correspondiente elección. Otras fórmulas, como la reducción de la mayoría

exigible para la elección en sucesivas votaciones, también tienen cabida en el derecho español. La multiplicidad y notoriedad de los supuestos invocables como ejemplo de estas situaciones y de las negativas o incluso a veces nefastas consecuencias de la *prorrogatio* sobre el buen funcionamiento del sistema político e institucional, excusan hacer ahora una más detallada referencia a este fenómeno casi endémico que nos asuela. La doctrina especializada ha analizado detenidamente esta situación, sus causas, sus efectos y las posibles vías articulables para su solución (Pauner 2003; Santaolalla y Pauner 2010).¹⁵

La sucinta descripción de este panorama, ciertamente mejorable, y su comparación con los pronunciamientos de la sentencia dictada por la Sala Superior en este aspecto, ponen de manifiesto otra vez el profundo interés que tiene el estudio de esta resolución judicial.

En el caso aquí analizado, la Sala Superior concluyó, por una parte, que era sustancialmente fundado y suficiente, para estimar la impugnación planteada, el segundo de los motivos invocados por el demandante. Este motivo consiste en

contravenir lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el derecho que le corresponde

¹⁵ Véase, por ejemplo, la “Encuesta acerca de la renovación del Tribunal Constitucional”, con participación de los profesores Luis Aguiar de Luque, Francisco Javier Díaz Revorio, Alfonso Fernández Miranda, José Vicente Gimeno Sendra, Manuel Jiménez de Parga, Javier Pérez Royo, Ramón Punset Blanco y Juan Alfonso Santamaría Pastor. En ella se les pregunta y contestan, entre otras, las siguientes preguntas: “5. Y lo preceptuado en el apartado 3 del propio artículo 159 CE sobre que los miembros del Tribunal ‘serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres’ ¿Qué fuerza de obligar debería tener para los correspondientes poderes constituidos a los que está encomendada la propuesta al Rey de los nuevos miembros del Tribunal? En conexión con lo anterior ¿Cree Vd. que la ratio del artículo 17 LOTC está siendo bien desplegada por quienes tienen que aplicarlo? ¿Propondría Vd. la modificación del precepto o sólo la de sus prácticas aplicativas? Más en concreto, ¿Qué sugerencias haría Vd. sobre cómo deberían comportarse los grupos parlamentarios al asumir sus responsabilidades al respecto? [...] 7. ¿Sugeriría algunos modelos, de entre los que ofrece el Derecho constitucional comparado occidental, para inspirar en España una revisión de la forma de abordar la cobertura de vacantes o la sustitución de los magistrados que tienen agotado el término de su mandato?” (UNED 2010, 13-90).

de participar directamente en los asuntos públicos. Al respecto [...] una función inherente al cargo de diputado federal es la posibilidad de votar las decisiones que corresponden como atribuciones legislativas, más aun, cuando se trata de una decisión fundamental para la configuración del sistema democrático del país, como es la de aprobar o no la designación de los consejeros electorales, a propuesta de los grupos parlamentarios, como lo señala la Constitución General de la República (SUP-JDC-12639/2011).

Es decir, la Sala Superior estima que la culminación del proceso electoral —la efectiva integración por la Cámara de Diputados de los consejeros electorales del IFE— no es algo disponible para el Legislativo, sino una obligación constitucional y legal que, en tanto no sea cumplida, es judicialmente exigible al Legislativo por cualquiera de sus miembros, porque comporta una lesión del derecho que le corresponde al diputado “de participar directamente en los asuntos públicos” (SUP-JDC-12639/2011). Coherentemente con esta construcción teórica, la Sala Superior desestima la alegación de extemporaneidad del recurso y declara que el medio impugnativo

fue ejercido con oportunidad, por tratarse de actos de abstención que revisten la naturaleza de trato sucesivo y entonces, son susceptibles de ser impugnados mientras la obligación de la autoridad responsable subsista (SUP-JDC-12639/2011).

Desde esta perspectiva, la omisión electiva del Parlamento genera una lesión del derecho fundamental del diputado a ejercer su cargo porque comporta una restricción ilegítima del contenido funcional del mismo, de tal magnitud que lo desnaturaliza, en cuanto conduce a una negación de facultades esenciales del oficio parlamentario, de aquellas que son imprescindibles para que el derecho a ejercer el cargo de diputado siga siendo reconocible como tal.

Por otra parte, la Sala Superior también considera estimable el cuarto de los motivos de impugnación invocados por el demandante. Aquí la Sala desciende un nivel —desde el examen de la posible lesión de un derecho fundamental, a la mera verificación del cumplimiento de la legalidad—, descenso que tiene capital importancia para calibrar la dimensión de la tutela judicial otorgada por la Sala Superior al diputado frente a la actividad o la inactividad electiva de la Cámara de Diputados.

La Sala Superior —considerando quinto— estima que la omisión electiva de las autoridades parlamentarias transgrede el principio de legalidad comprendido en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, habida cuenta de que no se establece en la propia Constitución o en la ley ninguna excepción o salvedad a la obligación de realizar la propuesta al Pleno de la Cámara para la elección de los tres consejeros faltantes en el Consejo General del IFE.

No habiendo la Cámara de Diputados culminado el procedimiento parlamentario de designación de consejeros electorales del Consejo General del IFE, la Sala Superior no aprecia justificación normativa alguna para dicha omisión electiva y estima conculado el principio de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 de la CPEUM. A partir de esta premisa constitucional, ante la falta de elección de los tres consejeros electorales, la autoridad legislativa estaba obligada a proveer lo suficiente para que, cumpliendo los requisitos de ley y procurando una gestión y conciliación rápida y eficiente, se alcanzara la consolidación del procedimiento de designación correspondiente. Y concluye la Sala Superior con una consideración cuyo valor testimonial es innegable y merece ser transcrita literalmente:

El deber de desahogar todos los actos instrumentales para alcanzar lo más pronto posible ese objetivo encuentra consonancia con el alto valor que implica el ejercicio de las funciones encargadas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues aunque se adviertan y apliquen diversos mecanismos para preservar el funcionamiento del órgano —con la mayoría de sus integrantes—, lo cierto es que éstas

alternativas de funcionalidad, no pueden sustituir el objetivo primario y esencial que impone la norma fundamental, atinente a reincorporar de inmediato la optimización constitucional en la integración del órgano (SUP-JDC-12639/2011).

La claridad y la potencia del argumento esgrimido quedan fuera de toda duda.

El óptimo funcionamiento de una institución esencial del Estado constituye un bien cuya protección jurídica legitima asignar a un tribunal de la jurisdicción ordinaria la potestad de requerir al Parlamento para que cumpla diligentemente con la función electiva que tiene asignada respecto de aquélla

Uno los aspectos que merecen reseñarse de la línea jurisprudencial que es objeto del presente trabajo, tiene que ver con la valoración que la Sala Superior hace de la dimensión constitucional del IFE y la transcendencia que, para el funcionamiento del Estado, tiene el que pueda cumplir con regularidad la importantísima función electoral que tiene asignada. Esta valoración conduce a la Sala Superior a afirmar que la preservación del normal funcionamiento del IFE constituye un bien de tal dimensión que justifica el otorgamiento de una protección jurídica con el alcance que la propia sentencia contiene en su fallo: el reconocimiento a un Tribunal especializado de la jurisdicción ordinaria de la potestad de requerir al Parlamento para que cumpla diligentemente con la función electiva que tiene asignada respecto del Consejo General del IFE.

Partiendo de una interpretación sistemática de las normas constitucionales y legales que son aplicables al IFE y su integración parlamentaria, la Sala Superior considera que el procedimiento para la designación e integración del Consejo General del instituto

persigue un objetivo superior, que es cumplir con eficacia el deber que le corresponde, consistente en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios rectores del proceso —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— orienten toda la actividad institucional de la autoridad electoral (SUP-JDC-12639/2011).

La integración total de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral resulta relevante no sólo para el buen funcionamiento del Consejo General, sino para el de las comisiones de éste: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y Quejas y Denuncias. Todas ellas están configuradas como órganos permanentes y se integran exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Como señala la Sala Superior, la conformación plena y plural de todas ellas

se torna más compleja cuando el número de consejeros electorales está integrado de forma incompleta, alterando funciones específicas del actuar institucional de la autoridad electoral federal (SUP-JDC-12639/2011).

No es óbice al reconocimiento de aquella excepcional potestad jurisdiccional el hecho de que el artículo 115 del Cofipe contenga diversas disposiciones que tienen por objeto posibilitar el funcionamiento del Consejo General del IFE cuando por alguna razón éste se encuentra incompleto.¹⁶

¹⁶ El artículo 115 del Cofipe establece lo siguiente:

“1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.

Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, estas medidas

no pueden soslayar la necesidad de optimización constitucional que sólo se alcanza cuando en la integración del órgano se cumple a cabalidad con lo estatuido por el creador de la norma fundamental (SUP-JDC-12639/2011).

Necesidad que no sólo deriva de una exigencia constitucional, sino que comporta el cumplimiento de la legalidad más literal como la que se contiene en el artículo 111.2 del Cofipe, el cual dispone que

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante.

Preceptos como el transcritto pueden encontrarse fácilmente en el ordenamiento español. Es frecuente encontrar que el Legislador se impone a sí mismo un deber de actuar con celeridad para cubrir las vacantes que se producen en los órganos que deben ser elegidos por el Parlamento. Y es frecuente también constatar que el Parlamento incumple su obligación, sin que ello implique mayores consecuencias jurídicas. Lo realmente

-
2. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. La Secretaría del Consejo estará a cargo del secretario ejecutivo del Instituto. En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que al efecto designe el Consejo para esa sesión.
 3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.
 4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a este Código requieran de una mayoría calificada.
 5. En el caso de ausencia definitiva del consejero presidente del Consejo, los consejeros electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados a fin de que se designe al que deba concluir el periodo del ausente, quien podrá ser reelecto para un periodo de seis años”.

novedoso, excepcional, es declarar que dicho deber de diligencia electiva tiene una incidencia transcendental en el buen funcionamiento de las instituciones u órganos que han de ser elegidos por el Parlamento y considerar que el incumplimiento de dicho deber legitima una intervención judicial coercitiva sobre el propio Parlamento para tutelar los derechos fundamentales de los diputados, el cumplimiento de la legalidad que regula el procedimiento electivo y el funcionamiento óptimo del órgano cuyas vacantes debieron ser cubiertas por el Parlamento y, sin embargo, no lo fueron.

Y eso es, precisamente, lo que hace en la sentencia que se ha analizado la Sala Superior del TEPJF.

**Una última cuestión: la legitimación activa
para impugnar ante la jurisdicción ordinaria
o constitucional los actos o las omisiones electivas
del Parlamento**

En España, el acceso al proceso de amparo para determinar si se ha lesionado o no un derecho fundamental como consecuencia de la adopción de un acto electivo parlamentario, queda circunscrito a los grupos parlamentarios, a los miembros de la Cámara que ha de efectuar la elección o a los candidatos que no resulten finalmente elegidos en el procedimiento electivo de referencia, siempre que unos u otros acrediten su condición de víctimas de la lesión ocasionada. Carecen, pues, de legitimación activa para iniciar dicha vía de tutela jurisdiccional los grupos parlamentarios o los miembros de la Cámara cuyos derechos fundamentales no hayan sido efectivamente lesionados o las personas que invoquen tan sólo su condición de ciudadanos disconformes con una actuación o una omisión electiva del Parlamento que sea contraria al ordenamiento jurídico.

Ya se ha señalado, casi con reiteración, que en España no compete a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa enjuiciar la legalidad de los actos electivos del Parlamento. A pesar de ello, son muchas las ocasiones en que se interponen recursos ante dicha jurisdicción contra ese

tipo de actos parlamentarios. En algunos de esos casos, la Sala correspondiente ha analizado la legitimación activa exigida a quienes presentan los recursos y ha sentado un criterio que merece ser citado.

Es el caso de la sentencia número 76/2006, de 23 de enero, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección Primera— del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que declaró inadmisible, por falta de jurisdicción de legitimación activa, el recurso contencioso administrativo interpuesto por un ciudadano valenciano contra el acuerdo adoptado por la Mesa de Les Corts el 7 de noviembre de 2003 que elegía a tres académicos de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.¹⁷

La Sala aplicó al caso citado la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo en materia de legitimación, por virtud de la cual, para que una pretensión pueda ser enjuiciada y, en su caso, estimada, precisa no sólo que se cumplan los presupuestos procesales del Órgano Jurisdiccional (jurisdicción y competencia) y de las partes (capacidad para ser parte y procesal), sino también que éstas se encuentren en una determinada relación jurídico material con el objeto del proceso, es decir, que concurra lo que todavía denomina la jurisprudencia la *legitimatio ad causam* o legitimación en un proceso determinado.

A la legitimación se refiere, expresamente, el párrafo primero del artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (2000), en cuya virtud “serán

¹⁷ Con respecto a esta segunda causa de inadmisibilidad, la sentencia declara, en su fundamento jurídico quinto, lo siguiente: “2.- Conectando con lo anterior, aun admitiendo a los solos efectos dialécticos la competencia de esta Sala, el recurrente carecería de legitimación para efectuar la impugnación por esta causa, es decir, si los Diputados Valencianos no tuvieron tiempo para examinar la propuesta de los Grupos Parlamentarios debieron ponerlo en conocimiento del Presidente de la Cámara e incluso interponer el correspondiente recurso. El demandante no puede erigirse en defensor de los derechos de unos Diputados cuando no consta alegato, protesta ni queja de ningún tipo en el sentido que no hayan podido hacer un examen de los candidatos antes de la votación. En definitiva se incurre en una nueva causa de inadmisibilidad del art. 69 b) de la Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. Contra dicha sentencia se interpuso recurso de casación por el interesado, el cual fue desestimado por el Tribunal Supremo en la sentencia del Tribunal Supremo dictada el 5 de marzo de 2010.

considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso". Asimismo, el artículo 19.a de la LJCA: "Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo". Excepcionalmente, también prevé el artículo 19.h de la LJCA que está legitimado ante el Órgano Jurisdiccional contencioso administrativo: "h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de una acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes". De los preceptos legales citados y de la copiosa jurisprudencia elaborada acerca de la materia, se infiere que la legitimación constituye una habilitación para obtener, por medio de un proceso, la tutela judicial de un derecho o interés legítimo lesionados por un acto o por una omisión. Esta habilitación se otorga expresamente por el ordenamiento a quienes son titulares de tal derecho o interés y se reconoce también por la jurisprudencia a quienes son titulares de un círculo de derechos o intereses que se verían afectados por la sentencia que eventualmente se dictara en el propio proceso.

Por tanto, de acuerdo con el criterio expresado en la jurisprudencia española, la mera condición de ciudadano no le confiere a una persona legitimación procesal para impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa los actos electivos realizados por el Parlamento en el que está representado, salvo que dichos actos hubieran afectado de manera directa o indirecta a la esfera jurídica de aquél. Y no es suficiente a tal efecto el mero interés común en defensa de la legalidad, como título habilitante para el acceso al proceso, excepto en el caso de que la legislación procesal aplicable a los actos impugnados estableciera algún tipo de acción popular o pública en la materia.

Así lo estimó también el Tribunal Supremo en un caso diferente que, sin embargo, puede ser traído a colación: el Auto del Tribunal Supremo (ATS) de 8 de enero de 2004 declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto en su propio nombre por un ciudadano español, de profesión abogado, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de

21 de marzo de 2002, relativo al envío de ayuda humanitaria a la zona de operaciones en el Golfo Pérsico.¹⁸

La Sala Superior mantiene, en los procesos para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos que se promueven contra actos u omisiones electivas que afectan a la composición del Consejo General del IFE, una posición cercana a la de los tribunales españoles que se ha descrito anteriormente. La Sala Superior reconoce legitimación activa para promover el proceso a los diputados que pertenecen al Parlamento que ha de elegir o ha elegido, pero no a los ciudadanos representados por aquél. No obstante, la construcción argumental de esta diferencia merece algún comentario que a continuación se expondrá.

Son numerosos los pronunciamientos de la Sala Superior en los que se deniega el reconocimiento de legitimación activa a los ciudadanos que promueven ante la misma Sala impugnaciones contra actos u omisiones de la Cámara de Diputados en los procedimientos de designación de consejeros electorales del IFE: SUP-JDC-1212/2010, SUP-JDC-10647/2011, SUP-JDC-10658/2011. La causa de la inadmisión radica en que no se aprecia interés jurídico suficiente en los recurrentes, pues no se advierte

¹⁸ El Tribunal Supremo, en el Auto 16/2004, de 8 de enero de 2004, dice lo siguiente: “[...] pretender que cualquier ciudadano español en uso de sus derechos cívicos está legitimado para impugnar los Acuerdos de que se trata es tanto como mantener que existe una acción pública en la materia [...] Este interés legítimo, a no confundir desde luego con la acción popular, ha sido precisado por múltiples Sentencias de esta Sala, pudiendo citarse por más significativas y recientes las de 30 de enero de 2001 y 12 de febrero y 22 de abril de 2002. Según la primera de ellas, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, el interés legítimo equivale a titularidad potencial de una situación de beneficio o de utilidad jurídica por parte de quien ejerce la acción, que se materializaría si ésta prosperase. A tenor de la segunda, aparte de que no puede confundirse con la acción pública, el interés legítimo tiene su concreción en los posibles efectos favorables o desfavorables que puedan tener los actos impugnados en los derechos o expectativas legítimos del recurrente. Por último según la tercera, que también menciona la distinción entre interés legítimo y acción popular, la legitimación existe cuando se aprecia un punto de conexión con el círculo vital de intereses del recurrente. Entiende la Sala que ninguna de estas circunstancias concurren en el presente supuesto, pues el actor no ha llegado a demostrar los beneficios o utilidades o el menoscabo de ellos, ni los efectos favorables o desfavorables de los Acuerdos que afectarían precisamente a su círculo vital de intereses individuales, pues no debe olvidarse que recurre a título individual”.

que exista una repercusión objetiva, clara, directa y suficiente en sus derechos político-electORALES.

A diferencia de lo anterior, en el proceso de designación para integrar los consejos locales de la autoridad administrativa electoral, habida cuenta de que el ordenamiento reconoce a todos los ciudadanos mexicanos que reúnan los requisitos que la CPEUM y las leyes establezcan el derecho a integrar órganos electorales, la Sala Superior ha declarado reiteradamente que todos los ciudadanos que participen en dichos procesos de designación tienen interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, cuando consideren que sus derechos han sido lesionados por la autoridad competente para efectuar las designaciones de mérito (SUP-JDC-10804/2011, SUP-JDC-10809/2011 y SUP-JDC-10811/2011).

Sin embargo, como antes se dijo, en la sentencia que resolvió el proceso SUP-JDC-12639/2011, la Sala Superior declara que los diputados federales tienen una participación determinante y definitoria en el procedimiento de designación de los consejeros electorales del IFE, en tanto que es a ellos a quienes compete intervenir, mediante una decisión colegiada, para alcanzar la designación correspondiente. Esta condición les confiere un interés legítimo tanto para ejercer acciones en defensa de los derechos que les corresponden como diputados —frente a eventuales lesiones que se causen a tales derechos—, como para ejercer acciones de naturaleza colectiva para restaurar la legalidad en defensa de la sociedad a la que representan con motivo de sus funciones (SUP-JDC-12639/2011). La primera de estas vías para el acceso de los diputados a la legitimación activa para promover el citado proceso es perfectamente comprensible: haber sufrido una lesión en alguno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, la segunda —ejercer una acción de naturaleza colectiva para restaurar la legalidad en defensa de la sociedad— merece una breve reflexión.

La Sala Superior considera que para cuestionar la omisión de designar a los consejeros electorales —no en cuanto lesiona un derecho

fundamental de diputado, sino en cuanto constituye un mero incumplimiento de la legalidad por el Parlamento— es indispensable invocar un interés de dimensión superior al simple interés jurídico, porque se trata de la integración de la máxima autoridad electoral administrativa. Lo llamativo, a mi juicio, es que la Sala Superior considere que esta exigencia se cumple en la medida en que un diputado federal, al ejercer la acción para la restauración de la legalidad, actúa en nombre de la colectividad que representa, de acuerdo con la representación popular que le asiste en términos del artículo 51 de la CPEUM; en este caso, el ejercicio de su acción conlleva, en razón de la representatividad popular que le asiste, una interpelación legítima a favor de un ente colectivo indeterminado, esto es, la sociedad que representa en función de su cargo.

Esto es llamativo, incluso paradójico, porque se otorga a la representatividad colectiva del diputado un valor, a efectos de legitimación activa, que, sin embargo, no se reconoce individualmente a cualquiera de los miembros de esa colectividad representada, es decir, a un mero ciudadano.

La plasmación más ilustrativa de esta paradoja se encuentra en el proceso SUP-JDC-14808/2011 promovido por diversos ciudadanos contra la designación de consejeros electorales del IFE efectuada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2011. Esa designación fue realizada en cumplimiento del requerimiento que le dirigió la propia Sala Superior en la sentencia dictada en el proceso SUP-JDC-12639/2011, promovido por un diputado federal contra la inactividad electiva de la Cámara de Diputados. La segunda impugnación fue instada no por diputados, sino por ciudadanos disconformes con la no realización por la Cámara de Diputados de la “gran consulta a la sociedad”, con carácter previo a la presentación de candidatos, que debe formar parte del procedimiento de designación de consejeros electorales diseñado por la CPEUM. En este caso, al igual que en los anteriormente citados, la impugnación fue rechazada de plano por concurrir una causa de improcedencia, al carecer los recurrentes de legitimación activa, habida cuenda de que la Sala Superior no advirtió

una repercusión clara, objetiva, directa y suficiente entre la vulneración denunciada y los derechos político-electORALES de los ciudadanos promotores de la impugnación.

No obstante, hay que resaltar el hecho novedoso y transcendental de que la Sala Superior reconozca al diputado federal, en virtud de la representatividad que ostenta, legitimación para promover la restauración de la legalidad —quebrantada por un acto o una omisión electiva de la CÁMARA DE DIPUTADOS contrarios a derecho— mediante un proceso articulado para la defensa de los derechos político-electORALES de los ciudadanos mexicanos.

Esta es una clara diferencia a su favor entre el sistema de control jurisdiccional de los actos —y las omisiones— electivos parlamentarios articulado por el ordenamiento jurídico mexicano y el configurado por el derecho español.

Reflexión final

Llegado el momento de poner término a este acercamiento personal a la interesante línea jurisprudencial que va trazando el TEPJF en esta materia, he de confesar que sigue presente sobre todas las consideraciones realizadas una, especialmente lúcida, que pone el dedo en la llaga:

¿qué hubiera ocurrido en el supuesto de que la CÁMARA no hubiera incluido el asunto en su orden del día, que hubieran abortado todos los intentos de alcanzar un consenso entre los grupos parlamentarios o que en la propia votación no se hubiera alcanzado la mayoría requerida, como ocurrió en la anterior? ¿Qué medios tendría a su disposición la SALA Superior para ejecutarla? ¿Podría acaso suplir la voluntad de la CÁMARA expresada mediante votación por una determinada mayoría? (García-Escudero 2012, 19).

Sirva esta pregunta para reiterar el reconocimiento expresado al inicio del presente trabajo y, también, para identificar el conflicto profundo

subyacente en los diversos procesos que se han analizado, promovidos ante la Sala Superior contra actos u omisiones electivas de la Cámara de Diputados; conflicto secular que pone frente a frente al Poder Judicial y al Poder Legislativo y que no debe darse, ni mucho menos, por zanjado.

Fuentes consultadas

Auto 16/2004 del 8 de enero de 2004. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso. Autoridad responsable: Consejo de Ministros. Recurso contencioso administrativo directo contra acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 2002, relativo a envío de ayuda humanitaria a la zona de operaciones en el Golfo Pérsico. Magistrado ponente: Mariano Baena del Alcázar. Disponible en http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=match=TS&reference=2747039&links=&optimize=20040209&public_interface=true (consultada el 26 de mayo de 2014).

Cámara de Diputados. 2011. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la sesión núm. 38 de la LXI Legislatura, celebrada el día 15 de diciembre, año III. México. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm> (consultada el 10 de febrero de 2013).

CE. Constitución Española. 1978. Madrid: Congreso de los Diputados.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1999. Informe 105/99 emitido en el caso 10.194 (Palacios, Narciso vs. Argentina). 25 de septiembre. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Argentina10.194.htm> (consultada el 12 de febrero de 2013).

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

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.

- García Costa, Francisco Manuel. 2009. *La función electoral del Parlamento*. Barcelona: Atelier.
- García-Escudero Márquez, Piedad. 2012. La integración del IFE. La problemática de la integración de órganos por el Parlamento. Presentada en el seminario internacional “El proceso electoral federal 2012”, octubre de 2012 en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, DF.
- Ley de Enjuiciamiento Civil. 2000. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. México: Cámara de Diputados.
- Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 1998. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral. 2008. México: Cámara de Diputados.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2013. México: TEPJF.
- LOTC. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Reino de España. 1979. Madrid: Tribunal Constitucional.
- Martínez Corral, Juan Antonio. 2010. *La función electiva de Les Corts: el control jurisdiccional de los actos realizados en ejercicio de la misma*. Temas de Les Corts. Valencia: Corts Valencianes-Servicio de Publicaciones.
- Martínez Sospedra, Manuel. 2010. Prólogo. En Martínez Corral 2010.
- Pauner Chulvi, Cristina. 2003. *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Raigosa Sotelo, Luis. 2011. *El derecho electoral y el derecho parlamentario. Los límites de la competencia del TEPJF*. México: TEPJF.
- Ramos Ramos, Octavio, Ana Cárdenas González de Cossío y Mayli Sepúlveda Toledo. 2011. *El control judicial electoral de la función*

parlamentaria. Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral. México: TEPJF.

Reglamento de Les Corts Valencianes. 2006. Valencia: Corts Valencianes. Santaolalla López, Fernando y Cristina Pauner Chulvi. 2010. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sentencia 76/2006 de 23 de enero de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana. Actor: Juan García Sentandreu. Autoridad responsable: Pleno de las Cortes Valencianas. Recurso contencioso administrativo contra la elección por el Pleno de Les Corts de tres Académicos de la Academia Valenciana de la Lengua. Ponente: Mariano Ferrando Marzal. Consejo General del Poder Judicial.

— STC 11/1981, de 8 de abril. Actor: cincuenta y dos diputados. Autoridad responsable: Pleno del Congreso los Diputados. Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Real Decreto-Ley 17/77, de 4 de marzo de dicho año, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo. Magistrado ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1981-9433 (consultada el 26 de mayo de 2014).

— STC 36/1990, de 1 de marzo. Actor: Unión del Pueblo Navarro. Autoridad responsable: Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra. Recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 31 de agosto de 1987, en los que se distribuyen los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos parlamentarios. Magistrado ponente: Vicente Gimeno Sendra. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en <http://www.unioviedo.es/constitucional/docen/derecho/dc1/plan2002/general/casos/caso14/mandato/36-1990.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2014).

- STC 208/2003, de 1 de diciembre. Actor: Grupo parlamentario socialista del Congreso de los Diputados. Autoridad responsable: Mesa del Congreso de los Diputados. Recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 5 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001, que confirma el anterior, rechazando la solicitud de comparecencia urgente ante la Comisión de Justicia e Interior del presidente del Consejo General del Poder Judicial para que informase sobre la posición del Consejo General del Poder Judicial acerca del indulto concedido a don Javier Gómez de Liaño. Magistrado Ponente: Pablo Cachón Villar. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2004/01/08/pdfs/T00027-00037.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- STC 227/2004 de 29 de noviembre. Actor: Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Galego. Autoridad responsable: Mesa del Parlamento de Galicia. Recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el acuerdo anterior de la misma Mesa, de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero “Prestige”, y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión. Magistrada ponente: María Emilia Casas Baamonde. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en <http://www.idpc.es/archivo/1208883737STC822704.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- STC 141/2007, de 18 de junio. Actor: José Toledo Sobrón y Miguel González de Legarra. Autoridad responsable: Mesa del Parlamento de La Rioja. Recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del

- Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2001, por el que se acuerda la disolución del grupo parlamentario del Partido Riojano y se concede un plazo de ocho días para que, si lo desean, se asocien a alguno de los grupos parlamentarios que integran la Cámara y, en caso de no hacerlo, serían incorporados al grupo mixto; 26 de abril de 2001, de no reconsideración del acuerdo anterior; 2 de mayo de 2001, de incorporación de los recurrentes al grupo mixto; 2 de mayo de 2001, de designación del Sr. González de Legarra como portavoz del grupo mixto; 9 de mayo, relativo a la resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del grupo mixto; 22 de mayo de 2001, de libramiento de subvenciones a los grupos parlamentarios; 31 de mayo de 2001, que inadmite solicitud de abono de cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes al diputado González de Legarra. Magistrado ponente: Roberto García-Calvo y Montiel. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/27/pdfs/T00004-00011.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- STC 74/2009, de 23 de marzo. Actor: Carles Arnal Ibáñez, Ramón Cardona Pla y Joan Antoni Oltra Soler, diputados de las Cortes Valencianas. Autoridad responsable: Mesa de las Cortes Valencianas. Recurso de amparo contra tres acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas de fecha 26 de julio de 2005 y uno de fecha 15 de noviembre de 2005, que inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por los diputados. Magistrado ponente: Eugeni Gay Montalvo. Tribunal Constitucional del Reino de España. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2009/04/27/pdfs/BOE-A-2009-7034.pdf> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-8/2010. Actor: Olga Luz Espinosa Morales. Autoridad responsable: Comisión Permanente de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otros. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-00008-2010-Resumen.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).

- SUP-JDC-1212/2010. Actor: Arturo García Jiménez. Autoridad responsable: Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-01212-2010.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-4940/2011. Actor: Israel Villa Ballesteros y otros. Autoridad responsable: LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-04940-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-4984/2011 y acumulados. Actor: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros. Autoridad responsable: LIX Legislatura del Congreso de Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-04984-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-10647/2011. Actores: Diana Ortiz Trujillo y Otros. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10647-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-10658/2011. Actor: Álvaro Uribe Robles. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10658-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-10804/2011. Actor: Beatriz Reyes Ortiz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10804-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-10809/2011. Actor: Rafael Flores García. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en

- <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10809-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-10811/2011. Actor: Víctor Oscar Pasquel Fuentes. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10811-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión. Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12639-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JDC-14808/2011. Actor: Diana Ortiz Trujillo y otros. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-14808-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JRC-92/2011 y sus acumulados SUP-JRC-93/2011, SUP-JDC-602/2011 y SUP-JDC-630/2011. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Convergencia, Arturo Velazquez Cortés y José Luis Negrete Hinojosa. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00092-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- SUP-JRC-259/2011. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00259-2011.htm> (consultada el 26 de mayo de 2014).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2009. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Año 2, número 4. México: TEPEJF.

- . 2013. *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.
- UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2010. “Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional”. *Teoría y realidad constitucional* 28 (segundo semestre): 13-90.



*Sección
Entrevista*

Conversando con Paloma Biglino Campos*

(25 de mayo de 2012)

Unidad de Investigación Centro de Capacitación
Judicial Electoral del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (México)**
María Guadalupe Salmorán Villar (México)***
Mónica Itzel Cano Estévez (México)****

La protección de los derechos fundamentales en periodo electoral

Entrevistadores (E): ¿Cuál es la importancia de la protección de los derechos fundamentales durante un proceso electoral?

Paloma Biglino Campos (PBC): No hay elecciones libres si no se garantiza la formación de una opinión pública libre. Los derechos fundamentales son siempre vitales en un sistema democrático, pero adquieren todavía mayor

* Exdirectora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, catedrática de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid y miembro *ex-officio* del Consejo de Estado español. Ha sido decana de la Facultad de Derecho y directora del Instituto de Estudios Europeos en la Universidad de Valladolid, así como miembro de la Junta Central Electoral Española. A lo largo de su carrera académica ha desarrollado diferentes líneas de investigación, entre las que se encuentran la organización subnacional del Estado, el derecho parlamentario y la puesta en común de la legislación nacional y europea. Ha dedicado especial atención a la ley electoral, el derecho electoral y el control electoral.

** Secretario de tesis, TEPJF. marcos.delrosario@te.gob.mx.

*** Exasistente de investigación del CCJE. mdguadalupe.salmoran@gmail.com.

**** Exasistente de investigación del CCJE. monica.caest@gmail.com.

relieve en el periodo electoral porque es entonces cuando el ciudadano participa más activamente en la formación de la voluntad política del Estado. Si el respeto a los derechos fundamentales es siempre necesario, durante las elecciones se vuelve todavía más imprescindible porque sólo en esas condiciones es posible que los candidatos emitan sus mensajes y los ciudadanos formen su opinión en condiciones de igualdad y con entera libertad.

E: ¿Qué es lo que motiva esta preocupación por la protección de los derechos fundamentales?

PBC: Esta preocupación se debe, en gran medida, a causas de carácter histórico. En algunos países, durante el siglo XIX y gran parte del XX, la democracia era más aparente que real porque los procesos electorales distaban de ser transparentes. Gran parte de la historia de España en ese periodo, por ejemplo, estuvo marcada por fraudes y manipulaciones electorales que han quedado en la memoria como algo que nunca puede volver a repetirse. Cuando se legisla acerca de las elecciones, se organiza la administración electoral y las formas de fiscalización; predomina sin duda, la preocupación por preservar la objetividad y la transparencia del proceso electoral. Esta tendencia sigue existiendo en casos de conflictos. El problema estriba en que, a veces, la voluntad de asegurar la limpieza de las elecciones conduce a un sacrificio excesivo del otro valor en juego: los derechos fundamentales implicados en el proceso electoral.

E: ¿Cuál es la influencia de los tribunales internacionales de derechos humanos en la definición de los derechos fundamentales en los procesos electorales? ¿Ha habido algún caso hito que sentara un precedente importante para la definición de estos derechos fundamentales en un proceso electoral?

PBC: Los tribunales internacionales tienen un papel cada vez más importante en la definición de los derechos fundamentales. Es cierto que, a veces, se denuncia su excesivo activismo con respecto a ordenamientos que gozan de un sistema democrático consolidado. Pero la verdad es que, en ciertos supuestos, brindan protección a quienes se encuentran en desventaja en sus propios países. En algunas ocasiones, la jurisdicción nacional puede verse demasiado condicionada por la presión de la opinión pública y no asegura de manera adecuada los derechos de personas y de grupos que, por intereses nacionales o por prejuicios, son mal consideradas desde la óptica interna. Es entonces cuando estos organismos internacionales adquieren toda su relevancia. Esta presencia es cada vez más importante en materia electoral, ya que los tribunales internacionales han contribuido a mejorar la posición tanto de los candidatos como de los votantes. En el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hay varios casos que lo demuestran. Así, por ejemplo, el caso Matthews vs. Reino Unido, de 1999, en el que una ciudadana de Gibraltar consiguió que se reconociera su derecho a votar en unas elecciones al Parlamento Europeo, derecho que las autoridades británicas no reconocían a los residentes en el Peñón. Más recientemente, el Tribunal Europeo ha sido muy activo en materia de registro de candidatos y libertad de funcionamiento de los partidos políticos, sobre todo en el caso Rusia Unida, de 2011.

E: ¿Cuál es su opinión acerca de la existencia en México de un sistema de nominación exclusiva por los partidos políticos con respecto al derecho de ser votado, es decir, para que no se puedan presentar candidatos independientes?

PBC: En este tipo de cuestiones conviene siempre hacer matizaciones, porque como la Corte Interamericana ha afirmado en el caso Castañeda, los sistemas electorales pueden variar según los objetivos que las legislaciones

nacionales persiguen. Dicho órgano reconoció que la exclusión de candidatos independientes puede estar justificada, por ejemplo, por la necesidad de robustecer a los partidos políticos. Me parece importante señalar que el reconocimiento de candidaturas independientes también depende del tipo de elecciones a las que se haga referencia porque la regulación puede ser distinta según sean unas elecciones presidenciales o unas elecciones municipales. En este último caso, las candidaturas independientes parecen más necesarias porque en el ámbito local existe una relación más estrecha entre electores y elegibles. En general, es más frecuente que un grupo de vecinos decida presentarse a las elecciones de manera autónoma, sin necesitar ni tampoco pretender el apoyo de los partidos.

E: Ante esta imposibilidad de los ciudadanos de elegir o de influir en la elección de las personas por las que vamos a votar, ¿cree que se vea afectado el derecho de voto activo cuando los partidos políticos les presenten opciones limitadas?

PBC: Al final el problema es siempre el mismo, esto es, la polémica que rodea y ha rodeado lo que se ha denominado democracia de partidos. Lo cierto es que los partidos políticos, por mandato constitucional, son instituciones clave en la formación de la voluntad política del Estado porque constituyen cauces mediante los cuales el ciudadano participa en las instituciones representativas. México, como España y otros países que elaboraron su Constitución después de la Segunda Guerra Mundial, ha optado por un modelo que potencia el protagonismo casi absoluto de los partidos en la vida política. Acerca de esta situación se pueden hacer dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, preguntarse cuáles podrían ser los modelos alternativos y las ventajas e inconvenientes que estos otros sistemas podrían generar. En materias como estas hay que ser muy sensible a las demandas populares, pero también muy prudente porque la experiencia

demuestra que algunos cambios, cuando no están suficientemente experimentados, pueden producir consecuencias imprevistas y no deseadas. En segundo lugar, hay que reconocer que el protagonismo de los partidos no tiene por qué llegar a ser un monopolio. Algunos de sus defectos se pueden corregir asegurando la democracia interna de los partidos a la hora de elaborar las listas electorales, la introducción de listas abiertas cuando son plurinominales... de manera que el elector pueda elegir candidatos de diferentes partidos o, como antes señalaba, admitiendo la existencia de candidaturas independientes.

E: ¿Cómo considera que debe configurarse la suspensión de los derechos políticos de los candidatos a cargos de elección popular para proteger en mayor medida el derecho fundamental al derecho del voto activo? Por ejemplo, cuando una persona está cumpliendo una condena, en muchos países no puede presentarse en las elecciones, pero tampoco puede votar, como sucede en México.

PBC: Una opinión fundada acerca de la situación mexicana exigiría un conocimiento de las circunstancias y el derecho de este país mucho más profundo del que poseo. Sólo puedo recordar algunos criterios de teoría general que pueden utilizarse para medir si esta restricción es o no conforme al contenido del derecho de sufragio activo. Algunos requisitos se refieren al contenido de la prohibición porque exigen que la restricción sea idónea para conseguir el fin que pretende alcanzar, que —imagino— está más relacionado con la correcta formación de la voluntad popular que con el carácter retributivo de la pena. Otros se refieren a la forma de imponer esa limitación, ya que sólo puede ser establecida por el legislador y ser aplicada por un tribunal. Esto es, requiere ley formal y sentencia judicial firme. En España, por ejemplo, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General prevé la privación del derecho de sufragio por motivos penales, pero exige

que la condena haya sido impuesta por sentencia judicial firme que prevea, expresamente, la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio. La condena firme a una pena privativa de libertad es una causa de inelegibilidad, pero, en principio, no afecta al derecho de voto. Este es un sistema posible, pero en estos asuntos el legislador goza de libertad de configuración, ya que le corresponde establecer los fines a los que la medida tiende y las maneras de conseguir esas metas. Ahora bien, como antes señalé, ha de hacerlo con respeto al principio de proporcionalidad.

E: ¿Cuál es su opinión respecto del contexto mexicano, de que a pesar de que las interpretaciones del Tribunal Electoral digan que es necesaria una condena para la privación de estos derechos, aquí las personas privadas de su libertad, aun sin condena, pueden quedar excluidas de su derecho de voto?

PBC: Como antes señalaba, sería una imprudencia por mi parte opinar acerca de una polémica cuyos términos desconozco en profundidad, por lo que sólo cabe hacer una reflexión en términos generales. Desde este punto de vista, la presunción de inocencia protege frente a la suspensión del derecho de sufragio, por lo que casi todos los ordenamientos exigen que sólo sea posible imponer este tipo de medidas por sentencia judicial firme. En México el tema es algo más complejo porque la propia Constitución parece privar del derecho de voto a quienes estén sujetos a un proceso criminal por ciertos delitos, a contar de la fecha del auto de prisión. Ahora bien, este precepto habría de interpretarse conforme a lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que exige, para privar del derecho de participación política, una condena impuesta por un juez competente en un proceso penal.

E: ¿Cuál es su postura respecto de los límites de la libertad de expresión para lograr una contienda igualitaria o equitativa?

PBC: Bien, los conflictos entre igualdad y libertad suelen ser frecuentes durante la campaña electoral, sobre todo cuando garantizar la equidad exige imponer límites a determinadas libertades, como pueden ser la de información, la de opinión o la libertad de empresa. No es fácil inclinarse por el predominio de alguno de estos valores en abstracto, sino que habrá que tener en cuenta las características de los casos concretos. Por ejemplo, no es lo mismo cuando hacemos referencia a la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación que cuando imponemos límites a la información exigiendo respeto a los valores de neutralidad y pluralismo. En el primer caso estamos ante una prestación garantizada por los poderes públicos, mientras que en segundo estamos ante un límite a un derecho fundamental, por lo que las maneras de razonar deben ser distintas.

E: ¿Está pensando en el principio de equidad respecto de la distribución los tiempos para informar?

PBC: Ese es un buen ejemplo. En efecto, aplicar el criterio de equidad cuando se trata de distribuir espacios gratuitos en las televisiones públicas parece adecuado porque se trata de una prestación que no limita otros derechos fundamentales. Ahora bien, aplicar sólo el criterio de la equidad cuando se trata de los tiempos y el contenido de la información suscita otro tipo de problemas. En este supuesto, hay que tener en cuenta que existen otros derechos en juego, como son la libertad de información de los periodistas y el derecho de los ciudadanos a obtener una información veraz, por lo que en este caso sería preciso ponderar con precisión los valores en juego, esto es, la igualdad y la libertad.

E: ¿Qué piensa de las recientes marchas estudiantiles en México con la consigna de una información más plural e imparcial acerca de las campañas electorales de los candidatos presidenciales por parte de los medios

de comunicación? Con el contexto de que en México existen dos grandes televisoras que intervienen en la selección de la información que se presenta a los ciudadanos y a pesar de que existe una regulación que especifica cuánto tiempo tienen que dedicarle a cada partido político es perceptible cierta diferenciación en el trato de la información. Lo que ahora ocurre es que el candidato que lleva ventaja está siendo afectado por estas marchas y se ha dicho que la finalidad de la marcha era ir en contra del candidato.

PBC: El problema principal que suscita ese supuesto estriba en determinar si esas marchas constituyen o no campaña electoral. Desde luego, el derecho de manifestación no desaparece durante el período electoral. En México, como en España, sólo es posible considerar que una reunión es ilegal en los supuestos previstos en la propia Constitución, y ésta no prohíbe las manifestaciones en periodo electoral. Es más, es precisamente durante la campaña cuando adquieren una importancia vital determinados derechos que son imprescindibles para la formación de una opinión pública libre. Ahora bien, el ordenamiento mexicano, como el español, impide que personas que no sean candidatos lleven a cabo actos de campaña electoral. Por tal cabe entender el conjunto de actividades destinadas a captar el voto en favor de una determinada fuerza política o, en sentido opuesto, a disuadir a los ciudadanos de votar por una fuerza política

No conozco las condiciones en que se están llevando a cabo las manifestaciones a las que hace referencia, por lo que no me resulta posible dar mi opinión con respecto a ellas. Como criterio general, cabe afirmar que su licitud no depende de la repercusión que puedan tener, a corto o a largo plazo, en la opinión pública, sino del comportamiento de los propios manifestantes. Éstos pueden manifestar sus opiniones y protestar contra determinados hechos conforme a su propio ideario, pero no están legitimados para mandar mensajes destinados directamente a influir en el voto, porque no pueden hacer campaña electoral.

E: El proceso electoral termina siendo la concreción de todas esas reglas objetivas que tenemos en una democracia. ¿Qué pasa cuando, en ejercicio de propios derechos, los ciudadanos pugnan en contra de las reglas de la democracia? ¿Qué tan tolerantes debemos ser ante comportamientos que vayan en contra de la democracia?

PBC: En este asunto hay bastante diversidad entre los diferentes sistemas. En algunos, como la República Federal Alemana, la democracia es militante, por lo que se prohíben los partidos que tengan un ideario no democrático. En otros, como España, se parte de un modelo algo más tolerante porque no obligan a las fuerzas políticas a compartir el ideario democrático. Pero entre los distintos sistemas existe un rasgo común, ya que, con independencia de la ideología, obligan a que el funcionamiento de los partidos políticos sea democrático, tanto hacia el interior de la organización como hacia el exterior, es decir, en las relaciones del partido con las demás fuerzas políticas. Lo dicho para los partidos vale también para los ciudadanos. Es evidente que también los derechos fundamentales tienen límites porque no es posible abusar de los mismos poniendo en peligro los derechos de los demás. El límite a la propia libertad es el ordenamiento jurídico.

E: ¿Hasta qué punto debe ser congruente la libertad de asociación con la ideología cuando se permiten coaliciones entre partidos políticos que tienen principios e idearios contrarios para ganar una elección? ¿En dónde queda la capacidad del ciudadano de diferenciar opciones?

PBC: Son los propios partidos los que tienen que valorar su grado de coherencia y es el ciudadano quien debe decidir si vota o no por fuerzas políticas capaces de mostrar tal grado de laxitud ideológica. La capacidad del ciudadano para diferenciar opciones se presume porque constituye el propio presupuesto del juego democrático. También es posible que la coalición se fragüe después de las elecciones para formar gobierno en los sistemas

parlamentarios o para alcanzar determinadas mayorías en la asamblea. Puede ocurrir que determinados votantes se sientan defraudados porque la fuerza electoral en que confiaban pacte con otro partidos que no son de su agrado o que, en su opinión, defiendan puntos de vista inadmisibles. Pero este resultado es casi inherente a la democracia representativa, en la que el mandato de los representantes es libre y no está vinculado. El representado tiene siempre el derecho de no renovar su confianza al partido político que ha seguido ese tipo de comportamientos.

Conviene, sin embargo, advertir que, tanto en el periodo electoral como después, el consenso y el pacto son muchas veces imprescindibles para el funcionamiento correcto de la democracia. Es cierto que en los sistemas contemporáneos los partidos políticos defienden y han de defender puntos de vista distintos en cuestiones de máxima importancia y que esas diferencias se acentúan durante la campaña como manera de exhibir su propia idiosincrasia. Pero no conviene tampoco exagerar esas divergencias. La estabilidad del sistema depende, precisamente, de que los partidos mayoritarios suscriban los mismos valores y principios que son inherentes al sistema democrático y al propio texto constitucional.

E: En México, el ordenamiento legal electoral establece que los partidos políticos deben organizarse democráticamente, pero no se define cuál es su contenido, por lo que el Tribunal Electoral ha definido casuísticamente cuáles son las reglas y derechos que componen a la democracia interna. En España también existe una regla que obliga a los partidos a lo mismo e incluso una de las medidas de su incumplimiento es la disolución de los partidos. ¿Qué piensa de este tipo de medidas?

PBC: Los partidos políticos tienen, por lo general, una doble naturaleza. De un lado, adquieren una notable relevancia pública dado que son el cauce fundamental para que los ciudadanos participen en la vida de las instituciones representativas. Desde esta faceta, es razonable exigir que los

partidos respeten la democracia en su ámbito interno. Es más, están más obligados que cualquier otra organización a cumplir con dichas exigencias porque, por el relieve de sus fines, su vinculación al texto constitucional es más estrecha. Ahora bien, no conviene olvidar que los partidos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y no mera correa de transmisión de los poderes públicos. Por ello no es conveniente una intromisión excesiva de los órganos de control, pues se privaría de libertad y de espontaneidad a los de partidos políticos, lo que tampoco es bueno para el sistema democrático.

E: Hace unos meses hubo una reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implicó una protección más amplia de los derechos humanos de las personas ¿Cómo se ven beneficiados los derechos humanos en material electoral?

PBC: Antes hemos podido analizar un ejemplo en el que precisamente un tratado internacional, la Convención Americana, se puede utilizar para interpretar la Constitución mexicana en materia de derechos políticos. En la etapa de globalización que estamos viviendo, la aproximación entre ordenamientos derivada de la internacionalización me parece muy positiva, tanto en materia electoral como en otros asuntos relacionados con los derechos fundamentales. Realmente, cada vez nos aproximamos más a un derecho constitucional común porque casi todos los ordenamientos comparten los mismos problemas y similares soluciones legales y jurisprudenciales. Se está creando así un pensamiento jurídico muy homogéneo y altamente garantista en materia electoral, que está siendo muy beneficioso para la protección de los derechos humanos

E: Haciendo un balance de todo lo anterior y a la luz del contexto internacional, ¿cuál cree que sea el estado de la protección de los derechos humanos en México en el marco electoral?

PBC: En mi opinión, el estado de la protección de los derechos fundamentales en el periodo electoral es muy satisfactorio. No es sólo que el texto constitucional y la legislación mexicana sean muy avanzados a la hora de proclamar algunas de esas facultades, sino también la eficaz protección de la que gozan esos derechos. Y, en este asunto, creo que es de justicia resaltar el destacado papel desempeñado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que no sólo ha sido decisivo para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, sino también vital para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

*Sección
Bibliográfica*

Felipe de la Mata Pizaña. 2012.
*Manual del sistema de protección
de los derechos político-electorales en México.*
México: Porrúa/
Universidad Panamericana

Ana Mireya Santos López (México)*

El libro de Felipe de la Mata Pizaña sigue un camino bien definido y claro para conocer el tema del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC). Incluye una exposición clara del tema tal como se vive hoy en día, con un lenguaje preciso y de fácil comprensión. Anexa una amplia y ordenada bibliografía, así como toda la jurisprudencia y los criterios relevantes de la Sala Superior relativos al JDC. Finalmente, se agregan formularios básicos de demanda para este tipo de juicio.

En el primer capítulo se aborda el tema de los derechos políticos como derechos humanos. De la Mata, en el entendido de la teoría del garantismo desarrollado por las y los neoconstitucionalistas, plantea lo siguiente:

El paradigma democrático moderno exige una concepción de la jurisdicción ejercida por los jueces, como instancia de garantía; esto es, como tutela de los derechos fundamentales y del orden constitucional en un ordenamiento jurídico, en consonancia con esos derechos. Requiere que la actividad jurisdiccional no se reduzca a un papel pasivo

* Magistrada presidenta del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. ana.santos@teeoax.org.

de interpretación literal del significado de la ley, sino que garantice los contenidos de la Constitución y los derechos fundamentales contenidos en ella así como los tratados internacionales en la materia, suscritos por el Estado de que se trate.

El autor resalta el hecho de que es necesario hacer avanzar a las y los jueces hacia una realidad en que la política se someta al derecho, y no el derecho a la política. Lo anterior, en el marco de las dos principales implicaciones que resultan de asumir los derechos políticos como derechos humanos. Primero, debe existir una serie de mecanismos, instituciones y procedimientos que garanticen su ejercicio y, en caso de ser violados, debe haber medios tendentes a su reparación y restitución; estas son las garantías primarias y secundarias en el lenguaje de las y los neoconstitucionalistas. Segundo, les son aplicables las normas del derecho internacional, así como los criterios de interpretación o jurisprudencia de las cortes internacionales. Lo anterior coincide perfectamente con lo contenido en el artículo 1 de la Constitución federal.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ejerce el control concreto de constitucionalidad, lo mismo que se hace en los tribunales y Salas electorales de los estados en lo relativo a las normas electorales locales. Mientras el control abstracto de constitucionalidad, es decir, la facultad de declarar una disposición legal inconstitucional de forma general, sólo le compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por medio de las acciones de inconstitucionalidad, lo que incluye una norma en el ámbito electoral, los tribunales electorales especializados lo hacen en casos concretos al inaplicar las normas electorales que contravienen la Constitución o los tratados internacionales.

Pero ¿cuál es el juicio mediante el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la mayoría de las Salas y tribunales electorales de las entidades federativas pueden brindar una protección judicial a los derechos político-electORALES, que son derechos humanos? Es precisamente el JDC, el enfoque de esta obra.

En el primer capítulo, De la Mata enlista los derechos que existen en esta esfera de derechos humanos y que, sin embargo, no deben interpretarse de manera restrictiva: el derecho a votar, a ser votado, de afiliación y de asociación política (que incluye una serie de derechos intrapartidistas); el derecho de petición en materia electoral; el derecho de configuración legal o integración de las autoridades electorales de los estados, y el derecho de acceso a la información en materia electoral.

En ese mismo capítulo, el autor discute el caso Radilla Pacheco, que guía la actuación de las y los juegadores hacia el control difuso de constitucionalidad, es decir, no sólo se concentra en los tribunales federales el deber de velar por la constitucionalidad de las normas y desaplicarlas cuando no cumplan con la Constitución o los tratados internacionales, sino que también lo hacen los tribunales estatales en los casos concretos que estudian, lo que describe el autor como un sistema de control de constitucionalidad mixto, con una parte concreta (en manos de la judicatura federal) y otra difusa.

En este sentido, el autor enfatiza que resulta imprescindible

la debida capacitación y preparación de los jueces del país en materia de derechos humanos, que haga frente a los retos que se presenten en el desempeño de sus nuevas atribuciones, como parte de la permanente profesionalización que debe de regir la función pública.

Finalmente, en este capítulo, De la Mata describe el sistema interamericano de derechos humanos debido a que es la instancia en que se puede apelar una decisión de los tribunales de México en el ámbito de los derechos humanos.

En el segundo capítulo del libro, el actual secretario general de acuerdos del máximo Tribunal electoral del país trata el tema de la improcedencia del amparo electoral en México. En la llamada tesis Vallarta, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace casi 150 años, se

declaró improcedente el amparo en el ámbito electoral. Es decir, los derechos políticos fueron excluidos del régimen de control constitucional o de la protección contra violaciones por parte de las autoridades que brindan los tribunales federales por medio del amparo.

Esta discusión es básica y de suma importancia para todas y todos los interesados en el tema, puesto que es el fundamento y razón de ser y existir de los tribunales y Salas electorales en el país. Fue justo como resultado de la improcedencia del amparo en el ámbito de los derechos político-electORALES que surgieron los tribunales electorales y se estableció un juicio especializado para proteger los derechos político-electORALES: el JDC.

El autor argumenta que hay diversas razones por las cuales no debe existir el amparo electoral. Hace un análisis, detallado y atinado, de las diferencias entre lo que es el derecho electoral y las otras materias. Asimismo, de forma comparativa, el autor describe la situación en otros países (Alemania, España, Costa Rica) donde sí existe el amparo electoral.

En el tercer capítulo, De la Mata Pizaña se enfoca en la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano en México, y describe cómo, finalmente, después de la reforma electoral de 1996, se crearon el Tribunal Electoral y el JDC, como un “mecanismo de control constitucional que resuelve el Tribunal Electoral con la finalidad de restituir a los ciudadanos el goce de sus derechos políticos”.

En las notas al pie de página, el autor incluye la jurisprudencia y los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establecen las reglas o principios que se usan para describir qué son los derechos político-electORALES y la forma en que se protegen por medio del JDC. También habla de aspectos de procedimiento, como la procedencia; las formalidades a seguir, que afortunadamente son mucho menos que en el juicio de amparo y constituyen una de las razones que aporta el autor en el capítulo anterior por las que no debe constituirse el amparo electoral en México; las competencias de las diversas Salas del Tribunal federal electoral; los efectos de las sentencias en los JDC; y, finalmente, los JDC que existen en la mayoría de los estados del país.

En el cuarto capítulo, De la Mata se enfoca en una de las esferas de los derechos que se protegen por medio del JDC: los derechos de las y los afiliados de los partidos políticos. Con base en una jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral federal en 2003, los actos de los partidos políticos que afecten los derechos político-electORALES de los afiliados se pueden impugnar por medio del JDC.

Hoy en día, tanto en el Tribunal federal como en la mayoría de los estados donde existe el JDC, son sujeto de análisis y estudio los estatutos internos de los partidos, los cuales deben cumplir con elementos mínimos que de forma muy relevante lista el autor, y les toca a las y los jueces electORALES decidir si las normas internas de los partidos son constitucionales y legales, sin imponer un tipo concreto de organización o reglamentación.

Al leer el interesante y relevante libro de Felipe de la Mata Pizaña, de forma complementaria se puede hacer referencia al JDC en Oaxaca. Como resultado de la reciente reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos ElectORALES del Estado de Oaxaca, conocido como CIPPEO, aprobado en agosto de 2012, hoy en día existen dos tipos de JDC: uno para el sistema de partidos políticos y otro para los sistemas normativos indígenas. Esto es sumamente importante porque, como se sabe, la gran mayoría de los municipios en Oaxaca —casi 75%— no se rige por el sistema de partidos políticos, sino por el derecho electoral indígena para el nombramiento de sus autoridades locales.

La creación del nuevo JDC fue un primer esfuerzo importante, que apenas se ha empezado a hacer en el ámbito de la justicia electoral federal y de los estados, para entender las grandes diferencias entre el sistema de partidos políticos y las normas y procedimientos electORALES de las comunidades indígenas. Los principios que sustentan los dos sistemas son muy diferentes, así como sus orígenes, sus contextos y sus bases normativas. Aunque hay un largo camino por recorrer para realmente entender y respetar el pluralismo jurídico existente no sólo en Oaxaca, sino en todo el país, esta separación fue un primer paso.

Hay muchos casos que llegan a los tribunales electorales, tal vez la mayoría, relativos al derecho electoral indígena, que realmente no pueden entenderse en el marco de los derechos individuales, por lo que el JDC es una adecuación forzada y difícil para atender los asuntos. Se trata de derechos colectivos, principalmente la libre determinación y autonomía, que no se puede (o no se debe) reducir al ámbito de un individuo o ciudadano.

El reto es que mientras estos casos son resueltos por los tribunales y Salas electorales y no por autoridades indígenas, que son las verdaderas expertas en la materia, se tomen cada día mejores decisiones, fundamentadas en un intento verdadero de entender el derecho indígena y las instituciones jurídicas de las comunidades originarias.

Al no tener la formación o información necesaria para hacerlo, se deben pedir estudios jurídico-antropológicos para entender el caso concreto; informes, orales o escritos, en sus lenguas maternas, de las autoridades o la Asamblea General, máxima autoridad de esos lugares, y hacer visitas a las comunidades, pues sólo así es posible empezar a entender las diversas realidades que enriquecen nuestro país.

Por ser un libro sumamente completo, el *Manual del sistema de protección de los derechos político-electORALES en México*, de Felipe de la Mata Pizaña, es una herramienta básica para todas y todos los juzgadores e interesados en la materia electoral. También representa un gran esfuerzo para la difusión del conocimiento de la cultura jurídica.

Martin H. Redish. 2013.
The Adversary First Amendment.
Free Expression and the Foundations
of American Democracy.
Stanford: Stanford University Press

Karolina M. Gilas (México)*

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales que gozan los seres humanos y que implican la posibilidad de expresarse por cualquier medio disponible, sin ser molestados por lo que otros opinan. Asimismo conlleva la posibilidad de difundir ideas de una manera efectiva y de recibir información de toda índole. Queda más allá de cualquier duda el hecho de que la libertad de expresión puede y debe tener límites, marcados por otras libertades individuales y necesidades ulteriores de una democracia. Toda sociedad democrática impone constitucionalmente algunos límites para su ejercicio. Las preguntas clave son ¿hasta dónde se puede restringir la libertad de expresión? y ¿cómo se pueden justificar esas limitaciones? La mayoría de las sociedades establece reglas que permiten restringir la libertad de expresión cuando se ataca a la moral o los derechos de terceros, se provoca algún delito o se perturba el orden público, y cuando es necesario mantener el orden democrático o por cuestiones de seguridad del Estado. A causa de esas restricciones queda prohibido difundir pornografía infantil, secretos de Estado, expresiones calumniosas, llamados a la guerra o al odio racial. Sin embargo, el

* Doctora en Ciencia Política. Profesora investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. karolina.gilas@te.gob.mx.

tema se vuelve mucho más complicado en el terreno de la libertad de expresión política, en el que diferentes teorías de la democracia esbozan de distintas maneras la relación entre la libertad de expresión y la democracia, y ofrecen varias justificaciones de los alcances de la protección al derecho fundamental de la libre expresión de los individuos.

En ese contexto, decir que la libertad de expresión es el fundamento de la democracia es una obviedad. La mayoría de las teorías, aunque con diferentes explicaciones, considera que la defensa de la libre expresión se justifica por ser, al mismo tiempo, defensa de la democracia.

En la literatura acerca de la libertad de expresión y su relación con la democracia hay dos escuelas que, en función del concepto de la democracia que adoptan en su análisis, establecen sus límites a dicha libertad. Esas dos corrientes identifican, por un lado, el espíritu de cooperación y solidaridad como base de la democracia y, por el otro, la idea de la democracia antagonista, con todas las consecuencias para la explicación teórica y normativa. Redish retoma la teoría de la democracia adversaria de Mansbridge (1982) y Mouffe (2005), y a partir de ella desarrolla la suya acerca de la Primera Enmienda que construye en oposición a los clásicos de la corriente cooperativista.

La corriente cooperativista es la teoría clásica de la doctrina estadounidense de la libertad de expresión, la cual representan autores como Meiklejohn y Post. El primero justifica la protección de la libre expresión en una sociedad democrática porque facilita a los individuos adquirir conocimientos e información necesarios para tomar una decisión informada, necesaria, a su vez, para el ejercicio de autogobierno (Meiklejohn 1948). Post también considera que la libre expresión profundiza la democracia, al permitir que las personas se reconozcan a sí mismas como sujetos autónomos (Post 1995). Aun con todas las diferencias entre sus desarrollos teóricos, en el fondo está la noción del sistema democrático como un mecanismo para perseguir y lograr el bien común. Otro elemento que comparten es que ambos analizan y justifican la protección de la libre

expresión desde la perspectiva del oyente, y no del orador; es decir, su interés máximo es la vertiente del derecho a la libre expresión consistente en el derecho a recibir todo tipo de información.

Redish critica las teorías cooperativistas por asumir de manera irreal que los individuos van a ignorar sus propios intereses o ideologías personales para perseguir el bien común:

al sublimar el conflicto, las teorías cooperativistas lo encauzan a tomar formas patológicas. En otras palabras, tienen el efecto de convertir la democracia en la “tiranía de la mayoría”, en la cual el conflicto es resuelto por exclusión, marginalización de los intereses de la minoría y, finalmente, dominación (Redish 2013, 6-7).

Redish reprende fuertemente a Meiklejohn y Post por subvalorar los derechos individuales, excluir ciertos tipos de expresión de la protección constitucional (por ejemplo, Meiklejohn excluye la expresión comercial o las voces que considera chocantes), por entender la autonomía sólo en su vertiente colectiva y que reconoce la individual en cuanto es necesaria para forjar la voluntad común. Finalmente, como opositor a la corriente colectivista, los critica por perseguir el bien común ignorando la realidad de la lucha política, motivada por intereses particulares, y la integridad de los ciudadanos. Según Redish, negar el conflicto y creer en la posibilidad de que sea resuelto mediante los procedimientos democráticos que lo conviertan en la voluntad común es una falacia.

En contraste con los dos autores clásicos, la teoría de la democracia antagonista considera en el fondo que en cualquier sociedad democrática siempre habrá conflicto de intereses entre los distintos grupos o particulares, y que la virtud de la democracia consiste en construir mecanismos que permitan resolver esos conflictos de una manera ordenada y pacífica (Redish 2013; Mansbridge 1982). Es más, aceptar el conflicto y garantizar los canales de expresión para las voces de disenso es la única vía

para asegurar la estabilidad de la democracia, y evitar que el conflicto tome formas violentas y finalmente la destruya (Mouffe 2005). Por lo tanto, Redish considera que

la democracia adversaria institucionaliza y, en consecuencia, modera el conflicto en dos maneras. Primero, otorga a los individuos el mismo poder para afectar los resultados de las decisiones colectivas, por medio su derecho a votar. En ese sentido, la teoría adversaria entiende a la democracia como un acuerdo *ex ante* entre potenciales oponentes, para resolver los conflictos como simples adversarios, más que enemigos mortales. El valor de la democracia, desde esa perspectiva, es, al mismo tiempo, el poder de los individuos para intentar implementar sus preferencias, y su seguridad ante la dominación, incluso si forman parte de la minoría. Como tal, la teoría adversaria es la teoría de la igualdad democrática: en palabras del académico que fue el primero en reconocer esa forma de democracia, la idea igualitaria, central para la teoría adversaria, es “la protección igualitaria de intereses, garantizada por la equitativa distribución del poder a través del voto” [Mansbridge 1982, 17]. En ese sentido, la teoría es “adversaria”, porque reconoce que el proceso democrático de toma de decisiones involucra la competencia entre individuos que tienen poder de afectar el resultado. El poder individual del voto no implica automáticamente el poder de institucionalizar y hacer cumplir sus preferencias. Sin embargo, implica la posibilidad de unirse con otras personas que comparten sus intereses o ideologías, para influir en la opinión pública y formar el resultado de las decisiones colectivas, influenciando el voto de otros individuos. La relación es adversaria, más que cooperativa, porque reconoce que el proceso de toma de decisiones colectivas inevitablemente produce a ganadores y perdedores (Redish 2013, 7).

Cabe señalar que, según Redish, la teoría de la democracia adversaria no reduce la participación política de los individuos sólo a la persecución

de los intereses particulares, pues reconoce que pueden ser motivados también por ideologías o motivos altruistas. El lugar central y la protección de la libertad de expresión de las personas derivan principalmente del respeto por la autonomía del individuo.

De acuerdo con esa teoría, en una democracia deben ser protegidas:

- 1) Todas las expresiones que facilitan la toma de decisiones en los procesos democráticos.
- 2) Toda incidencia política legítima.
- 3) Las expresiones que facilitan la conciencia de los individuos acerca de sus intereses particulares.
- 4) Las expresiones que fomentan la capacidad de las personas de mantener y desarrollar su individualidad, a pesar de su necesidad de participar en la vida colectiva (Redish 2013, 27).

Según Redish, esa protección debe extenderse a las expresiones comerciales, que la mayoría de las teorías descarta como motivadas por intereses particulares. Como la teoría adversaria reconoce y acepta a ese tipo de expresiones, si se considera que todas (o la mayoría) de las actuaciones de los seres humanos están impulsadas por intereses propios, es lógico incluir la protección de los mensajes abiertamente egoístas. El autor critica la corriente mayoritaria que aboga por excluir las expresiones comerciales de la protección constitucional, sosteniendo que esa posición esconde una hostilidad ideológica hacia las premisas del capitalismo y el comercio, a la que llama “discriminación de punto de vista” (Redish 2013, 75-121).

El autor también reconoce la necesidad de imponer ciertos límites a la libre expresión con el propósito de proteger la democracia y evitar patologías. Sin embargo, considera que las teorías clásicas adoptan una motivación falaz para las limitaciones que imponen, derivada del principio anticorrupción, que justifica restricciones amplias a toda participación o expresión

política originada por intereses particulares. El principio anticorrupción, en la explicación de Teachout (2009) —fuertemente descalificado por Redish—, limita las expresiones políticas, al considerar la corrupción como toda actividad que no está motivada por una preocupación altruista de fomentar el bienestar de la sociedad en su conjunto (Teachout 2009, 386). A juicio del autor, la aplicación de ese principio llevaría a la supresión de la mayoría de las expresiones políticas, si se tiene como consecuencia no una igualdad en acceso y oportunidades de influir en los procesos políticos, sino una “igualdad en la ignorancia” (Redish 2013, 149).

El fenómeno que Redish considera como realmente amenazante para la democracia y la libre expresión es la utilización deliberada de la información falsa, a la que considera fraude político. Su dilema es

o protegemos conscientemente las expresiones falsas en la arena política —expresiones que, con frecuencia, engañan al auditorio y amenazan a distorsionar de manera seria el desempeño de los procesos democráticos— o permitimos un amplio efecto desalentador hacia las expresiones valiosas y ponemos un arma peligrosa de supresión en manos del gobierno (Redish 2013, 170).

Si bien Redish detecta con claridad uno de los problemas más controvertidos, en cuanto a los alcances de protección de la libre expresión, la solución que plantea es muy desproporcionada: propone suprimir las expresiones anónimas para garantizar que la audiencia siempre pueda conocer y tomar en cuenta la parcialidad o los intereses del emisor. A Redish le preocupa que un emisor anónimo pueda engañar a la audiencia, haciéndose pasar por un observador objetivo. Cree que si se obliga a todas las personas a revelar su identidad, con probabilidad serán menos propensas a realizar declaraciones vergonzosamente falsas, por el miedo a ser exhibidas (Redish 2013, 171). Ante el fenómeno que denomina “malicia real”, propone una solución que él mismo llama “trágica”: prohibir las expresiones anónimas.

Ese planteamiento es una clara falacia en el desarrollo del libro y los argumentos a su favor no son tan sólidos ni convincentes como los utilizados en relación con las expresiones comerciales o en la crítica del principio de anticorrupción. Peor aún, no concuerdan con la postura presentada por el autor a lo largo del desarrollo de la teoría adversaria de libre expresión y la clara veta liberal que presenta el libro.

Redish no toma en cuenta que el anonimato no sólo puede ser utilizado, o es necesario, para realizar declaraciones falsas, engañar a la audiencia o viciar el proceso democrático. Por el contrario, la historia conoce obras publicadas de manera anónima o con un seudónimo y que, aún hoy, son el fundamento del pensamiento democrático, por mencionar solamente a *The Federalist Papers*. La Suprema Corte estadounidense sostuvo que “la anonimia es un escudo en contra de la tiranía de la mayoría” (Suprema Corte de Estados Unidos 1995). Es sorprendente que Redish, después de haber defendido con exaltación el derecho de todos los individuos a la libre expresión respecto de intereses de la sociedad o cualquier otro fin, frente a la opinión de la mayoría, haya cedido ante “la realidad de la vida política en Estados Unidos [adoptando una] medida preventiva” (Redish 2013, 175). Definitivamente, el capítulo sexto, en el cual se desarrolla el derecho al anonimato como parte del derecho a la no expresión, para después aceptar una abolición del derecho a la expresión anónima como la mejor medida para evitar el fraude político, es la parte más débil del libro.

En resumen, *The Adversary First Amendment* ofrece una nueva manera de analizar la teoría de la democracia y sus vínculos con la libre expresión, que tiene como base el derecho de los individuos de poder afectar los resultados de las decisiones colectivas de acuerdo con sus propios valores e intereses. Ese abordaje se inserta claramente en la tradición del pensamiento liberal clásico, en el que se privilegia al individuo y sus derechos ante la colectividad y el bien común. Aunque no esté libre de imperfecciones, el libro de Redish resulta ser una lectura provocadora, obligada para cualquier interesado en la protección de la libre expresión.

Fuentes consultadas

- Mansbridge, Jane. 1982. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meiklejohn, Alexander. 1948. *Free Speech and Its Relation to Self-Government*. Nueva York: Harper Brothers Publishers.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Post, Robert. 1995. *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*. Cambridge: Harvard University Press.
- Suprema Corte de Estados Unidos. 1995. McIntyre v. Ohio Elections Commission, 514 U.S. 334, 357. Disponible en <http://www.law.cornell.edu/supct/html/93-986.ZD.html> (consultado el 6 de mayo de 2014).
- Teachout, Zephyr. 2009. “The Anti-Corruption Principle”. *Cornell Law Review* 2 (enero): 341-414. Disponible en <http://cornelllawreview.org/files/2013/02/TeachoutTheAnti-CorruptionPrinciple.pdf> (consultado el 6 de mayo de 2014).

La revista *Justicia Electoral* es editada por el TEPJF y su publicación es semestral. Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances e innovaciones en la materia. La publicación es coordinada por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Cuenta, además, con el respaldo del Comité Académico y Editorial del TEPJF, máximo órgano que regula las tareas académicas y editoriales de la institución. Asimismo, cuenta con el apoyo de un grupo de árbitros externos de carácter multidisciplinario y multinacional, quienes evalúan los artículos. El contenido de esta revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

- Los artículos 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.
- Los artículos deberán venir acompañados de la “Declaración de originalidad y cesión de derechos del trabajo escrito”. El documento se puede descargar del sitio de la revista: http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Para las secciones 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, con excepción de las publicadas en la sección Bibliográfica, deberá ir acompañada de dos resúmenes: uno en

español y otro en inglés (máximo 150 palabras), así como de una lista de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés.

- En archivo anexo deberá enviarse una corta relación con los datos curriculares del autor, incluyendo dirección postal, adscripción e institución y la 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 enviarlo 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 los “Criterios para citas TEPJF” 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*. 2^a ed. Madrid: Alianza Editorial. Consultar la guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.

- Cuando se emplee una sigla o abreviatura, primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la sigla o abreviatura 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 dos pares académicos externos, un miembro del Comité Académico y Editorial y un miembro del grupo de árbitros externos, o bien un árbitro *ex officio* externo especialista en el tema del artículo, quienes emitirán con la modalidad de “doble ciego”—es decir, se respetará el anonimato de los dictaminadores y autores—un dictamen en cualquiera de los siguientes sentidos: a) aprobado, b) aprobado con sugerencias de modificación, c) aprobado condicionado a modificaciones y d) no aprobado. En caso de discrepancia entre ambos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dicte 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 cualquier otra tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver las consultas que sobre su artículo le realice la coordinación de la revista.

La revista *Justicia Electoral* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Los autores de los artículos publicados en la revista recibirán 10 ejemplares.

Para mayor información diríjase a:

www.te.gob.mx/ccje
5722 4000, ext. 4057
justicia.electoral@te.gob.mx

Pablo de la Llave núm. 110, colonia Bosques de Tetlameya,
CP 04730, delegación Coyoacán, México, DF.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

The *Justicia Electoral* is fully peer-reviewed, biannual journal that publishes articles on legal, policy, and administrative issues surrounding elections and voting rights, covering the entire spectrum of issues related to election law. The Journal is edited by the Judicial Electoral Training Center (CCJE) of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF).

SUBMISSION GUIDELINES

- Manuscripts submitted to the *Justicia Electoral Journal* (JEJ) should be original research, written in Spanish and should not be under consideration by any other journal at the same time.
- All articles sent must include, attached, a “Statement of originality and copyright transfer”. This document can be downloaded from the Journal’s site at: http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- For sections Doctrinal and Estados, the JEJ prefers manuscripts that are approximately 15-25 pages long. In all cases, extent of a paper should not exceed 25 pages (2,500 characters plus spaces makes a page), including references. For the section Bibliográfica, the extent shall be 3-6 pages long.
- The paper must have its title in Spanish as well as in English.
- An abstract in Spanish and English is required for all submitted manuscripts (up to 150 words), accompanied by 4-6 key words (also in Spanish and English).
- Author’s résumé shall be attached including postal address, institutional affiliations, and email address.

- Manuscripts should be single-spaced, in 12 point type, Univers font, with the first line indented in 1 cm. No spaces between paragraphs.
- Tables, maps and figures must include the source and be sent as an attached file for edition programs (Excel, Word, etc.).
- Manuscripts should follow Harvard quotation style. E.g.: (Sartori 2003, 14). The guidelines are provided in: http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Authors shall use footnotes. All notes and references should be single-spaced and printed with the Univers font in 9 point type. Numbering must be progressive.
- Bibliography shall be complete, ordered alphabetically at the end of the text and its components separated by a full stop in the following order: author or authors (family name and name) [dot] year of edition [dot] Name of the piece in Italic style [dot] Number of the edition (only after the first) [dot] Volume [dot] Place of edition [colon] Editorial o institution [dot]. Example: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. 2^a ed. Madrid: Alianza Editorial. Refer to quotation guide at http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Acronyms and abbreviations must be spelled out completely on initial appearance in text, followed by the acronym in parenthesis.

Texts that do not fulfill the last requirements will not be received.

Original papers will be submitted to an editorial process that will take place in several stages. First, all texts received are subject to the preliminary screening. Manuscripts that the editors deem as failing to meet the particular intellectual goals of the journal, either in substance or style, will not be sent out for review.

The *Justicia Electoral Journal* operates as fully as possible using a double-blind review system. Received papers may be: a) accepted without any changes, b) accepted with minor revisions, c) accepted after major

revisions or d) rejected. In cases of conflicting feedback, the journal editor may choose to send the paper to a third reviewer, whose decision will be final.

If a manuscript is accepted, the copyright of the article, including the right to reproduce the article in all forms and media, shall be assigned exclusively to the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary.

The *Justicia Electoral Journal* is a non-commercial publication, so the papers will not be financially rewarded. Nevertheless, all the authors will receive 10 copies of the Journal.

More information at: www.te.gob.mx/ccje

You may also call 5722 4000, ext. 4057,
or write to: justicia.electoral@te.gob.mx.

*Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary*

**Declaración de originalidad y cesión
de derechos del trabajo escrito**
Revista Justicia Electoral

Por este medio certifico que el trabajo titulado: _____

que presento a la revista *Justicia Electoral*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral* ni posteriormente en caso de ser aceptado para su publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con su respectivo crédito e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal y, en los casos que así lo requieran,uento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derecho de autor y me hago responsable por cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el artículo sea aprobado para su publicación, autorizo de manera ilimitada en el tiempo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que incluya dicho texto en la revista *Justicia Electoral* y pueda reproducirlo en todas sus modalidades, incluso para difusión audiovisual y publicación en internet; el derecho de transformación o adaptación, comunicación pública en el país y en el extranjero por medios impresos, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de la obra se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer.

Lugar y fecha

Nombre y firma del autor

Revista Cuestiones Jurídicas

Cuestiones Jurídicas es un instrumento de divulgación científica adscrito a la Escuela de Derecho de la Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Venezuela. Es una revista arbitrada con periodicidad semestral, contentiva de artículos científicos originales no publicados en el área de las ciencias jurídicas y otras disciplinas directamente relacionadas con éstas, de autoría individual o colectiva, que cumplan con las normas de publicación. Al mismo tiempo cuenta con una sección que reseña la legislación y jurisprudencia más reciente y de mayor trascendencia en el mundo jurídico, con los comentarios respectivos, provenientes de especialistas en la materia.



La correspondencia debe ser enviada a: Editor Jefe, *Cuestiones Jurídicas*.

Dirección: Universidad Rafael Urdaneta, Av. 2 c/Calle 86,
entrada Sur del Parque Vereda del Lago, Maracaibo,
Venezuela. Teléfonos. (58) (261) - 2000URU (878), Fax
(58)(261) 2000868
Correo electrónico: revistacuestionesjuridicas@yahoo.com

Cuestiones Jurídicas se encuentra indexada en el *Índice y Biblioteca Electrónica de Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología REVENCTT* (Código RVC021) y en la *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (Redalyc).

La Revista es editada por el Fondo Editorial Biblioteca de la Universidad Rafael Urdaneta



Universidad **Rafael Urdaneta** 40 años de servicio

www.uru.edu



Publicación Semestral del Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica
Número 15 / ENERO - JUNIO 2013
ISSN:1659-2069

La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, hace como una necesidad de crear un espacio para publicar artículos de corte académico y doctrinario en temas de estudios electorales y reglamentos civiles. Su publicación es de acceso abierto y se encuentra licenciada bajo el instrumento de Creative Commons.

Página web: <https://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

CONTENIDO

Manuel González Ortega	Candidaturas independientes en México
Luis Antonio Bolaños Bolaños	El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento
Luis Diego Gómez Vilalobos	Recomiendo ciudadano sobre el rol del ciudadano en la obra "Sobre los deberes"
Mario Andrés Matamita Araya	Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense
José Enrique Molina Vega	Sistemas electorales parlamentarios y medidas de representación: política-efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso
Aníta Macaya	La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho
Luis Molina Rodríguez	Voto dual y asentamientos urbanos en Canadá: análisis del comportamiento electoral canadiense
Jorge E. Segura Arias	Gobiernos locales y participación de las personas jévenes en puestos de elección popular en Costa Rica, 2010
Cárlos Manuel Rosales García	Análisis sobre la ponderación del voto prima en el sistema electoral chileno
Daniel Zavala e Isaura Aguilar	Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos
Hilario Vélez Escobar	Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá
Fausto Marino Hernández Rodríguez	Voto preferencial en la República Dominicana
Fernando Tuesta Soldevila	Un voto ideal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú

Información, colaboradores y cartas: Centro de Documentación-IFED (documentacion.tse.go.cr)

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-3555 / Apartado Postal: 2163-1000 San José

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en junio de 2014
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
last issue was printed in june 2014
in Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, México, DF.

Last print amounted 2,000 issues.

