



Sección

DOCUMENTAL

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
QUE CONFIRMA LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS LIMITACIONES LEGALES AL FINANCIAMIENTO
PRIVADO DE CAMPAÑAS ELECTORALES POR PARTE
DE CORPORACIONES CON FINES NO LUCRATIVOS*

INTRODUCCIÓN

La decisión de la Corte Suprema estadounidense que ahora se presenta traducida al idioma español, versa sobre la siguiente cuestión: ¿la prohibición legal para que una corporación contribuya directamente con recursos económicos a una elección federal, es aplicable a organizaciones con propósitos no lucrativos que promueven una causa específica? ¿Su aplicación a dichas organizaciones es violatoria de la Primera Enmienda de la Constitución que consagra, entre otros, los derechos políticos de asociación y de libre expresión?

En razón de que este asunto fue decidido escasos tres meses previos a su traducción, a la fecha no cuenta con una cita de identificación oficial, por lo que su referencia se limitará al rubro de los contendientes, así como al número de expediente empleado por la Corte para su manejo interno.

Cuando algún término inglés, por su específico contenido técnico-jurídico, muestre una especial dificultad para ser traducido, se expresará con un equivalente en idioma español que asemeje en cierto grado su sentido, con la respectiva aclaración del traductor.

Conviene recordar que en la técnica de redacción de las sentencias estadounidenses, es común el empleo de notas a pie de página. Así, las notas que corresponden al texto original de la sentencia son las notas numeradas, en tanto que las que corresponden a las aclaraciones del traductor se identifican con letras minúsculas.

Finalmente, debe tenerse presente a lo largo de la lectura que, dadas las peculiaridades de la tradición jurídica del *common law*, a la que se adhiere el sistema jurídico estadounidense, es constante la referencia a casos anteriormente decididos, conocidos como precedentes, y que su invocación se denota con el nombre del caso en letras cursivas y la cita de su identificación en las distintas compilaciones oficiales o comerciales, subrayada en el

* Traducción: Mtro. José Humberto Zárate Pérez

Sección documental

caso de asuntos decididos por la Corte Suprema, cuyo primer número hace referencia al volumen de la compilación, la abreviatura siguiente denota la compilación específica y los siguientes números indican las páginas en que se encuentra el precedente invocado, finalizando entre paréntesis con el año de su resolución. Similar lógica se emplea para invocar legislación (*acts* o *statutes*).

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

FEDERAL ELECTION COMMISSION, PETITIONER^a

v.

CHRISTINE BEAUMONT ET AL.

A TRAVÉS DE UN WRIT OF CERTIORARI^b
DIRIGIDO A LA CORTE FEDERAL DE
APELACIÓN POR EL CIRCUITO
DECIMOCUARTO
No. 02-403

Argumentado el 25 de marzo de 2003

Decidido el 16 de junio de 2003

Magistrado ponente David Hackett Souter

Desde 1907, la normativa federal ha prohibido a las corporaciones hacer contribuciones directas a candidatos a puestos federales de elección popular. Esta Corte Suprema considera que aplicar la prohibición a corporaciones con fines no lucrativos que promueven una causa específica (*nonprofit advocacy corporations*) es consistente con la Primera Enmienda constitucional.

I

La norma aplicable considera «ilegal... para cualquier corporación... realizar contribuciones o gastos en relación con» ciertas elecciones federales, 90 Stat. 490, en su versión reclasificada y reformada, 2 U.S.C. sección 441b (a), «contribuciones o gastos» cada uno definido para incluir «cualquier cosa de valor», sección 441b (b)(2). La prohibición, sin embargo, no impide «el establecimiento, administración y solicitud de contribuciones destinadas a un fondo separado e independiente que sea utilizado para fines políticos», sección 441b (b)(2)(C); véase sección 431 (4)(B).

^a En el contexto de una instancia de apelación, el *petitioner* es la parte que interpone la apelación, y en esta traducción se le referirá como «recurrente». Por el contrario, el *respondent* es la parte opuesta a la pretensión del recurrente, y al que en esta oportunidad se designará como «tercero interesado». N. del T.

^b El *writ of certiorari* es una orden judicial originaria del *common law* inglés, a través de la cual una corte superior requiere a una corte inferior, a efecto de atraer un asunto particular, con el objeto de que el superior revise la actuación del inferior y determine si la decisión en la instancia de origen incurrió en irregularidades. N. del T.

Sección documental

Tales PAC (llamados así por el Comité de Acción Política, *Political Action Committee*, que maneja el fondo) pueden ser completamente controlados por la corporación que los patrocina, cuyos empleados y accionistas o socios generalmente pueden ser requeridos para realizar contribuciones. Véase secciones 441b (b)(4)(B) y (C); el caso *Federal Election Commission v. National Right to Work Committee*, 459 U.S. 197, 200, n. 4 (1982). La normativa federal obliga a los PAC a registrarse y rendir informes de sus actividades, secciones 432 a 434; véase *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*, 479 U.S. 238, 253-254 (1986), pero les deja en libertad de hacer contribuciones y gastos en relación con elecciones federales, sección 441b (b)(2)(C).

Los terceros interesados en el presente asunto son una corporación conocida como North Carolina Right to Life, Inc., tres de sus ejecutivos y un votante de Carolina del Norte (de aquí en adelante denominados conjuntamente NCRL), los cuales demandaron a la Comisión Federal Electoral (FEC), el organismo independiente encargado de «administrar, vigilar la observancia, y formular políticas en relación a» la normativa federal en materia electoral. Sección 437c (b)(1). La NCRL cuestiona la constitucionalidad de la sección 441b y la normativa reglamentaria con que la FEC implementó dicha sección, 11 CFR secciones 114.2 (b) y 114.10 (2003), pero solamente en la interpretación que las hace aplicables a organizaciones no lucrativas, en concreto a la NCRL. Esta corporación está registrada bajo las leyes del Estado de Carolina del Norte para proveer asesoría y consejo a mujeres encintas y promover la causa de medidas alternativas al aborto, y como una organización no lucrativa que promueve una causa específica, está exenta de impuestos federales por la sección 501 (c)(4) de la Ley del Impuesto sobre la Renta Interna (*Internal Revenue Code*), 26 U.S.C. Sección 501 (c)(4).¹ La NCRL no tiene accionistas y a pesar de que recibe algunos donativos de corporaciones mercantiles tradicionales, «primordialmente recibe fondos privados de contribuciones realizadas por individuos particulares». Escrito de apelación, p. 14. La NCRL ha realizado contribuciones y gastos en relación con elecciones estatales, pero no federales, de conformidad con lo dispuesto en 2 U.S.C. sección 441b. En vez de ello, ha establecido un PAC denominado North Carolina Right to Life, Inc., Political Action Committee, el cual ha realizado contribuciones a candidatos federales. Véase *North Carolina Right to Life, Inc. v. Bartlett*, 168 F. 3d 705, 709 (CA4 1999), *certiorari* denegado, 528 U.S. 1135 (2000).

La Corte de Distrito otorgó juicio sumario a la NCRL y sostuvo la inconstitucionalidad de la sección 441b en su aplicación a dicha organización con fines no lucrativos, por lo que respecta a las contribuciones directas y a los gastos independientes. 137 F. Supp. 2d 648 (EDNC 2000). En decisión por mayoría, la Corte Federal de Apelación

¹ La sección 501 (c)(4)(A) declara exentas a «las organizaciones o ligas cívicas sin fines de lucro y operadas exclusivamente para la promoción del bienestar social, ...las ganancias netas de las cuales se dediquen exclusivamente a propósitos caritativos, educativos o recreativos». Una organización «puede realizar actividades políticas legales y permanecer exenta bajo la sección 501 (c)(4) en tanto que su principal actividad sea la de promover el bienestar social». Rev. Rul. 81-95, 1981-1 Cum. Bull. 332. A diferencia de las contribuciones a organizaciones regidas bajo la sección 501 (c)(3), los donativos a aquellas organizaciones reconocidas bajo la sección 501 (c)(4) no son deducibles de impuestos. Véase *Regan v. Taxation UIT Representation of Wash.*, 461 U.S. 540, 543 (1983).

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

por el Circuito Decimocuarto confirmó la sentencia de origen, 278 F. 3d 261 (2002) que se sustenta fundamentalmente en el caso *Massachusetts Citizens for Life*, en el cual esta Corte Suprema consideró inconstitucional la aplicación de la normativa cuestionada a los gastos independientes de Massachusetts Citizens for Life, una organización sin fines de lucro que promueve una causa específica, organización que es similar en algunos aspectos a la NCRL. La Corte de Apelación resolvió, primero, que la prohibición de gastos independientes no le es aplicable a la NCRL. A pesar de que los magistrados resolutores reconocieron que Massachusetts Citizens for Life, a diferencia de la NCRL, tenía una política formal en contra de aceptar donativos de otras corporaciones, véase *Massachusetts Citizens for Life, supra*, pp. 263-264 (al describir esta característica de la organización como «esencial para nuestra asociación»); sin embargo, consideró a la NCRL como materialmente indistinguible de Massachusetts Citizens for Life.

En la parte relevante para efectos de esta decisión, la Corte de Apelación consideró inconstitucional la prohibición de contribuciones directas en su aplicación a la NCRL. Los magistrados mayoritarios reconocieron que la regulación de contribuciones a campañas electorales ha recibido mayor atención en asuntos relativos a la Primera Enmienda que la otorgada a la regulación de gastos independientes, 278 F. 3d, en p. 274 (al citar el caso *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 386-388 (2000), sostuvo no obstante que la prohibición de contribuciones directas es injustificada al aplicarse a corporaciones del tipo de Massachusetts Citizens for Life, la cual «no representaba ningún riesgo de empleo indebido de recursos para propósitos políticos». 278 F. 3d, en p. 275 (citando a *Massachusetts Citizens for Life, supra*, en p. 259). La Corte de Apelación argumentó que «el razonamiento empleado por la Corte Suprema en *Massachusetts Citizens for Life* para declarar inconstitucional la prohibición de gastos independientes aplicada a esa corporación, es igualmente aplicable en el contexto de contribuciones directas». 278 F. 3d, en p. 275. El juez Gregory, de la minoría, emitió un voto disidente en este punto, pues no encontró coherencia entre esa conclusión y la sostenida por la Corte Suprema en *National Right to Work*. 278 F. 3d, en p. 282.

Después de que el Cuarto Circuito votó 7 a 4 para denegar la reconsideración del asunto, la FEC solicitó *certiorari* únicamente en lo que se refiere a la constitucionalidad de la prohibición sobre contribuciones directas.² Toda vez que en esa cuestión el Cuarto Circuito se encuentra en contradicción con el Sexto, véase *Kentucky Right to Life, Inc. v. Terry*, 108 F. 3d 637, 645-646 (1997) (en la que se sostuvo un precepto legal de Kentucky análogo a la sección 441b), esta Corte Suprema otorgó *certiorari*, 537 U.S. 1027 (2002). Ahora, esta Corte Suprema resuelve revocar la sentencia del Cuarto Circuito.

² Por lo tanto, esta Corte Suprema no tendrá ocasión de pronunciarse acerca de si la Corte de Apelación consideró correctamente a la NCRL como titular de la llamada «excepción *Massachusetts Citizens for Life*» a la prohibición legal sobre gastos independientes.

Sección documental

II A

Cualquier impugnación contra la prohibición federal a contribuciones políticas directas por parte de corporaciones, contradice la tendencia de un siglo de esfuerzos realizados por el Congreso para refrenar «influencias potencialmente dañinas a las elecciones federales», mismos esfuerzos que hemos apoyado en numerosas ocasiones con anterioridad. *United States v. Automobile Workers*, 352 U.S. 567, 585 (1957); véase ídem, en pp. 570-584; véase también *National Right to Work*, *supra*, en pp. 208-209; *Pipefitters v. United States*, 470 U.S. 385, 402-412 (1972); *United States v. CIO*, 335 U.S. 106, 113-115 (1948). La normativa actual surgió de un «sentimiento popular» a finales del siglo XIX de que «dinero adicional influenciaba indebidamente a la política, una influencia muy cercana a la corrupción». *Automobile Workers*, *supra*, en p. 570. En la campaña política de 1904 cobró fuerza una demanda generalizada al Congreso, que convirtió en un asunto nacional la influencia política ejercida a través de contribuciones realizadas por corporaciones, y después de la elección y de nuevas revelaciones sobre extralimitaciones políticas de corporaciones, el presidente Theodore Roosevelt calificó de prioridad legislativa la prohibición de contribuciones políticas por parte de corporaciones. R. Mutch, «Campañas, Congreso y la Judicatura: la construcción de la Ley Federal de Financiamiento de Campañas», pp. 1-8 (1988); véase *Automobile Workers*, 352 U.S., 571-575. A pesar de que algunas propuestas del Congreso «habrían prohibido contribuciones políticas provenientes solo de ciertas clases de corporaciones», ídem, en p. 573, el tiempo era propicio «para elecciones libres del poder del dinero», ídem, en p. 575 (cita omitida), y el Congreso actuó frente al llamado presidencial por una prohibición total, no con acciones a medias, sino con la Ley Tillman, capítulo 420, 34 Stat. 864. Esta «primera ley federal de financiamiento de campañas», Mutch, *supra*, en p. xvii, prohibía «a cualquier tipo de corporación» realizar «contribuciones de dinero en relación con» elecciones federales, 34 Stat. 864-865.

Desde 1907 se ha dado una atención continua por parte del Congreso a la actividad política de corporaciones, en algunas ocasiones dio como resultado el refinamiento de la ley y en otras, su revisión.³ Una característica, sin embargo, ha permanecido intacta a través de este «cuidadoso ajuste legislativo de las leyes electorales federales», *National Right to Work*, 459 U.S., en p. 209, y la mayor parte de las reformas periódicas tuvieron el propósito de fortalecer la prohibición central y original sobre contribuciones directas de las corporaciones. La Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925, por

³ Véase, por ejemplo, la Ley de 25 de junio de 1910, capítulo 392, 36 Stat. 822; Ley de 19 de agosto de 1911, capítulo 33, 37 Stat. 25; Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925, capítulo 368, 43 Stat. 1070; Ley de 19 de julio de 1940 (Ley Hatch), 54 Stat. 767; Ley de Conflictos Laborales de Guerra, capítulo 144, sección 9, 57 Stat. 167; Ley de Relaciones Directivas Laborales de 1947, sección 304, 61 Stat. 159; Ley de 31 de octubre de 1951, Pub. L. 82-248, sección 21, 65 Stat. 718; Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 (Federal Election Campaign Act, FECA), 86 Stat. 3; reformas a FECA de 1974, 88 Stat. 1263; reformas a FECA de 1976, 90 Stat. 475; reformas a FECA de 1979, 93 Stat. 1339; Ley de Reformas a Campañas Bipartidistas de 2002, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81.

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

ejemplo, amplió la prohibición de contribuciones a efecto de incluir «cualquier cosa de valor», y penalizó el acto de recibir una contribución al mismo nivel del acto de realizarla. Capítulo 368, secciones 302, 313, 43 Stat. 1070, 1074. Asimismo, en otro ejemplo, la Ley de Relaciones Directivas Laborales ubicó permanentemente a los sindicatos dentro de los alcances de la ley y fortaleció la mencionada prohibición para incluir también a los «gastos». Capítulo 120, sección 304, 61 Stat. 159; véase *Pipefitters, supra*, en p. 402.

Hoy día, como en 1907, la normativa se concentra en las «características especiales de la estructura corporativa» que amenazan la integridad del proceso político. *National Right to Work*, 459 U.S., en p. 209; véase ídem, en p. 207; véase también *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 658-659 (1990); *Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S., en pp. 257-258; *Federal Election Commission v. National Conservative Political Action Committee*, 470 U.S. 480, 500-501 (1985). Como esta Corte Suprema explicó en *Austin*,

Las leyes de los Estados otorgan a las corporaciones ventajas especiales —tales como responsabilidad limitada, registro a perpetuidad y trato favorable en la acumulación y distribución de recursos corporativos— que aumenta su habilidad de atraer capital y desplegar sus recursos en formas que maximizan las ganancias de las inversiones de sus accionistas. Estas ventajas creadas por los Estados no sólo permiten a las corporaciones desempeñar un papel dominante en la economía nacional, sino que también les permite el uso de «recursos amasados en el mercado económico» para obtener «una ventaja injusta en el mercado político». 494 U.S., en pp. 658-659 (citando a *Massachusetts Citizens for Life, supra*, en p. 257).

A ello se debe el interés público de «restringir la influencia de reservas con fines políticos encauzadas a través de medios corporativos». *National Conservative Political Action Committee, supra*, en pp. 500-501; véase *National Right to Work, supra*, en p. 207 («cantidades adicionales y sustanciales de riqueza amasada por las ventajas especiales inherentes a la forma de organización corporativa no debería convertirse en reservas con fines políticos, que pudieran ser usados para fomentar deudas políticas por parte de los legisladores»).

Como muestran estos extractos de opiniones recientes, no solo ha permanecido la prohibición original sobre contribuciones directas de las corporaciones, sino también lo han hecho las razones originales para la creación de las normas reguladoras. Al impedir que las ganancias corporativas se conviertan en reservas con fines políticos, se pretendió que la prohibición «previniera la corrupción o la apariencia de corrupción». *National Conservative Political Action Committee, supra* en pp. 496-497; véase también *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 788, nota a pie de página 26 (1978) («la importancia del interés gubernamental de prevenir la corrupción nunca ha sido puesto en duda»). Pero la prohibición siempre se ha extendido a la protección de «los individuos que han pagado dinero a corporaciones o sindicatos para propósitos distintos que el apoyo a candidatos, frente a la decisión de destinar ese dinero en el uso de apoyo político a candidatos, a los cuales dichos individuos puede que se opongan».

Sección documental

National Right to Work, *supra*, en p. 208; véase *CIO*, 335 U.S., en p. 113; véase también *Austin*, *supra*, en pp. 673-678 (voto concurrente del magistrado J. Brennan).

Aparte de la corrupción implícita en las reservas con fines políticos y de los intereses de aportantes y propietarios de corporaciones; sin embargo, otra razón para regular la participación electoral de las corporaciones, ha surgido con restricciones a aportaciones individuales, y casos recientes han reconocido que restringir contribuciones de organizaciones varias, impiden su uso como conductos para «burlar límites legales a las aportaciones». *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431, 456, y nota a pie de página 18 (2001); véase *Austin*, *supra*, en p. 664. Toda vez que una corporación podría contribuir a candidatos políticos, los individuos «que la crearon, que la detentan o a quienes emplean», *Cedric Kushner Promotions, Ltd. v. King*, 533 U.S. 158, 163 (2001), podrían exceder los topes impuestos para sus propias aportaciones, al desviar dinero a través de la corporación, confrontar *Colorado Republican*, 533 U.S., en pp. 446-447. Como esta Corte Suprema expresó en el tema de limitaciones a los gastos coordinados por partidos políticos, la experiencia «demuestra cómo los candidatos, donantes y partidos ponen a prueba los límites de la ley vigente, y muestran más allá de una duda sería cómo los topes a las aportaciones podrían ser rebasados si las posibilidades de burlarlos aumentarían». Ídem, en p. 457.

En síntesis, los precedentes en el tema de la regulación financiera de las campañas implican un respeto para el «criterio legislativo de que las especiales características de la estructura corporativa requiere particularmente una regulación cuidadosa». *National Right to Work*, *supra*, en pp. 209-210. Y esta Corte Suprema ha entendido que tal deferencia a la decisión legislativa está justificada particularmente cuando el Congreso regula las contribuciones a las campañas, que conllevan una amenaza evidente a la integridad política y, en consecuencia, una garantía para contener la apariencia y realidad de la corrupción y el mal uso de ventajas corporativas. Véase, por ejemplo, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 26-28, 47 (1976) (*per curiam*). Como esta Corte Suprema expresó en *Colorado Republican*, «los límites a las aportaciones están justificados más claramente por la referencia a la corrupción política que los límites en otras clases de... gastos políticos (la corrupción se entiende no sólo como los acuerdos *quid pro quo* sino también la influencia indebida en el criterio de un servidor público, y la apariencia de dicha influencia)». 533 U.S., en pp. 440-441 (cita omitida).

B

El anterior prólogo histórico debería desanimar cualquier ataque abierto a la regulación del financiamiento de campañas por parte de corporaciones o a la regulación de aportaciones realizadas por corporaciones, y en ese tenor la NCRJ impugna la sección 441b sólo en la medida en que la ley ubica a las organizaciones con fines no lucrativos como ella misma, bajo la pro-

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

hibición general de contribuciones directas. Pero ni aun esta impugnación más enfocada puede esperar un «cheque en blanco», ya que el mismo juez Gregory de la Corte de Apelación expresó correctamente en su voto disidente que la explicación de esta Corte Suprema en *National Right to Work* no hacía sino dilucidar en contra de los planteamientos de la NCRL.

National Right to Work se refirió al precepto de la sección 441b que restringe a una corporación que no cotiza acciones bursátiles, solicitar contribuciones para su PAC solamente a sus socios,⁴ y esta Corte Suprema consideró la cuestión de si acaso una organización sin fines de lucro y sin accionistas, podría ser considerada transgresora de la ley por solicitar donativos a su PAC a cualquier individuo que en alguna ocasión hubiere contribuido a dicha organización. Véase 459 U.S., en pp. 199-200. Esta Corte Suprema sostuvo que la posición de FEC, acerca de que un fondo financiero manejado en forma tan amplia como el anteriormente mencionado, rebasaba la solicitud a «miembros» permitida por la sección 441b, y esta Corte invocó la historia legislativa anteriormente detallada al sostener que las restricciones legales no infringían el derecho de asociación consagrado en la Primera Enmienda, vinculado estrechamente al derecho de libre expresión. Ídem, en pp. 206-209. La conclusión de esta Corte fue que el criterio del Congreso para regular la intervención política de las corporaciones «garantiza considerable deferencia» y «refleja una evaluación válida de los peligros planteados por las corporaciones a los procesos electorales». Ídem en pp. 207-211 (énfasis agregado).

Sería difícil estimar que la conclusión de esta Corte Suprema en *National Right to Work*, apunta en el sentido de que son constitucionales las restricciones a las solicitudes de contribuciones a los PAC, excepto en el entendido de que la capacidad de una corporación para realizar aportaciones estuviera limitada legítimamente a donativos indirectos dentro del contexto permitido a los PAC. Véase, por ejemplo, ídem en p. 208 (en donde se revisó tanto «las prohibiciones legales como las excepciones»). De hecho, esta Corte Suprema rechazó específicamente el argumento aquí planteado, acerca de que la atención otorgada al criterio del Congreso respecto de los límites apropiados para las contribuciones realizadas por corporaciones, se desvía a detalles formales de las corporaciones o a la afluencia de corporaciones particulares. Asimismo, esta Corte Suprema subrayó la amplia aplicabilidad de la sección 441b a «corporaciones y sindicatos sin grandes recursos financieros, tanto como aquellos con situaciones más afortunadas» y destacó su renuencia a «cuestionar la determinación legislativa que establece la necesidad de medidas profilácticas en aquellos casos en que la corrupción es el mal temido». Ídem en p. 210.

Casos posteriores han reconocido repetidamente, sin cuestionamientos, la lectura de *National Right to Work* como aprobatoria en lo general de la prohibición de

⁴ La sección 441b (b)(4)(A) prohíbe a las corporaciones solicitar contribuciones a un PAC establecido por la propia corporación, excepto las solicitudes que hagan a accionistas o a otras categorías específicas de personas. La sección 441b (b)(4)(C), el precepto específico cuestionado en *National Right to Work* señala, en su parte relevante, que la sección 441b (b)(4)(A) «no impedirá a una... corporación sin acciones bursátiles... solicitar contribuciones para [un PAC establecido por la corporación] a miembros de tal... corporación».

Sección documental

contribuciones directas contenida en la sección 441b, aun por organizaciones no lucrativas «sin grandes recursos financieros». *Ibídem*. Por ejemplo, en *National Conservative Political Action Committee*, esta Corte Suprema no sólo consideró consistente a *National Right to Work* con «la constitucionalmente bien establecida validez de la normativa reguladora de contribuciones a candidatos para cargos públicos», sino también reafirmó que en ese caso la Corte había «concluido correctamente que el Congreso puede incluir, junto con sindicatos y corporaciones a los que tradicionalmente se ha prohibido realizar contribuciones a candidatos políticos, a otro tipo de asociaciones, a pesar de que las contribuciones de estas últimas puedan no mostrar todo el mal que sí muestran las contribuciones realizadas por corporaciones tradicionales». 470 U.S., en pp. 495, 500; véase *ídem*, en p. 500 (al describir que *National Right to Work* da «deferencia apropiada al criterio del Congreso acerca de la necesidad de una regla profiláctica»). Apoyándose otra vez en *National Right to Work*, esta Corte Suprema argumentó de manera similar en *Austin*, cuando sostuvo la prohibición del Estado de Michigan en contra de contribuciones directas, a pesar de que la prohibición «incluye dentro de sus hipótesis a corporaciones ‘cerradas’ que no poseen vastas reservas de capital». 494 U.S., en p. 661. «A pesar de que algunas corporaciones ‘cerradas’,^c al igual que algunas ‘abiertas’, puedan no haber acumulado cantidades significativas de recursos, reciben del Estado los beneficios especiales conferidos por la estructura corporativa y cuentan con el potencial de distorsionar el proceso político. Este potencial justifica la aplicación general de la norma a todas las corporaciones». *Ibídem*.

No obstante, el caso *National Right to Work* no es el único en el que el asunto ahora tratado sea relevante, e igual importancia se debe conceder a *Massachusetts Citizens for Life*, el mismo caso en el que la NCRL y la Corte de Apelación se han sustentado principalmente. En este precedente, la Corte Suprema consideró inconstitucional la prohibición de gastos independientes acorde a la sección 441b, aplicada a organizaciones sin fines de lucro que promueven una causa específica. Mientras que la mayoría de los magistrados explicó en términos generales que «el potencial para el uso indebido de recursos con propósitos políticos» casi justificaba la prohibición de gastos por parte de grupos como *Massachusetts Citizens for Life*, que «no representan un peligro de corrupción», la respuesta de la mayoría al voto disidente mostró la ruta hacia una resolución diferente en el presente caso. 479 U.S., en p. 259. El voto disidente del magistrado presidente destacó que *Massachusetts Citizens for Life* no era una corporación distinta a aquella sobre la que versó el caso *National Right to Work*, cuya resolución interpretó en el sentido de apoyar la prohibición de gastos independientes. 479 U.S., en p. 269. Sin estar en desacuerdo con la similitud de las dos organizaciones, la mayoría, sin embargo, diferenció al caso *National Right to Work* en la base de que su sentido regulaba a las contribuciones, no a los gastos. Véase 479 U.S., en pp. 259-260 («las restricciones a las contribuciones re-

^c «*Closely held corporations*» son aquellas corporaciones cuyas acciones, o al menos aquellas acciones que dan derecho a voto, se encuentran bajo la titularidad de un solo accionista o de un grupo cerrado de accionistas. Por lo general, no hay inversionistas externos y sus accionistas participan activamente en la conducción del negocio. N del T.

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

quieren una justificación menos imperiosa que las restricciones a gastos independientes»). «A la luz del papel histórico de las contribuciones en la corrupción de los procesos electorales, la necesidad de una amplia regla profiláctica [en contra de contribuciones] era entonces suficiente en [*National Right to Work*]». Ídem en p. 260.

C

El resultado es que, a pesar de que esta Corte Suprema nunca ha resuelto de manera rígida en contra de la posición de la NCRL, no podría hacerlo ahora sin replantear la comprensión de los riesgos que representan las contribuciones corporativas a la actividad política, del significativo contenido de las contribuciones y de la consecuente deferencia debida al criterio legislativo acerca de qué hacer con ellas. Los esfuerzos de la NCRL, sin embargo, son insuficientes para afectar la ley vigente en cualquiera de estos puntos.

En primer lugar, la NCRL argumenta que en la base de una clasificación amplia «el tipo de corporaciones a que se refiere el caso *Massachusetts Citizens for Life* no representa un potencial de riesgo al sistema político», por lo que es mínimo el interés del gobierno en combatir la corrupción, tal como la Corte Suprema resolvió en relación con la corporación específica considerada en ese precedente. Escrito de tercero interesado, p. 19. Empero, esta generalización resulta insuficiente. Para propósitos actuales, esta Corte Suprema considerará que las organizaciones no lucrativas son generalmente diferentes de las tradicionales corporaciones mercantiles, en la improbabilidad de que las contribuciones que realicen se dirijan a apoyar causas que algunos de sus miembros no aprueben. Véase *Massachusetts Citizens for Life, supra*, en pp. 260-262.⁵ Pero la preocupación acerca del potencial corruptor implícito en la prohibición a corporaciones, puede de hecho también implicar a organizaciones no lucrativas. Estas, igual que las corporaciones con fines lucrativos, se benefician de «ventajas significativas creadas por los Estados», *Austin, supra*, en p. 659, y muy bien pueden reunir «reservas sustanciales con fines políticos», *National Right to Work, 459 U.S., en p. 207*. No todas las corporaciones que califican para un trato fiscal favorable acorde a la sección 501 (c)(4) de la Ley del Impuesto sobre la Renta Interna, carecen de recursos sustanciales, y la categoría abarca algunas de las organizaciones más poderosas en el ámbito político nacional, incluyendo la AARP, la National Rifle Association, y la

⁵ Es decir, esta preocupación no es del todo inaplicable a organizaciones no lucrativas que promueven una causa específica, ya que «los deseos de sus miembros pueden ser que la organización use sus contribuciones para apoyar una cierta causa, pero pueden no querer que la organización use su dinero para promover el apoyo a, o la oposición a candidatos políticos, únicamente sobre la base de esa causa». *Massachusetts Citizens for Life, 479 U.S., en p. 261*. En cualquier caso, esta Corte Suprema nunca señaló que el riesgo de corrupción por sí solo es insuficiente para fundamentar la regulación de contribuciones políticas. Véase, por ejemplo, *Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652, 658-659* (1990); *Federal Election Commission v. National Right to Work Committee, 459 U.S. 197, 208* (1982); confrontar *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC, 258 U.S. 377, 388-389* (2000).

Sección documental

Sierra Club.⁶ Más aún, las organizaciones no lucrativas no son menos susceptibles que las tradicionales corporaciones mercantiles, de ser mal empleadas como conductos para burlar los límites impuestos en contribuciones de individuos. Confrontar *Austin*, *supra*, en p. 664 (al notar que una organización no lucrativa es capaz de «servir como conducto para gastos corporativos con fines políticos»⁷).

En segundo lugar, la NCRL argumenta que la aplicación de la prohibición a sus contribuciones debería sujetarse a un estricto nivel de escrutinio judicial,^d y sobre la base que la sección 441b no nada más limita las contribuciones, sino que también las prohíbe atendiendo a su origen. Escrito de tercero interesado, pp. 14-16. Este argumento, sin embargo, no atiende a la premisa básica que esta Corte Suprema ha seguido al establecer los parámetros de la Primera Enmienda, al analizar las restricciones al financiamiento político: el nivel de escrutinio judicial se basa en la importancia de «la actividad política implicada» para el ejercicio efectivo del derecho de expresión o de asociación política. *Massachusetts...*, 479 U.S., en p. 259; véase *Colorado Republican...*, 533 U.S., en pp. 440-442, y notas a pie de páginas 6 y 7; *Nixon...*, 528 U.S., en pp. 386-388. Regresando a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), las restricciones a contribuciones políticas han sido tratadas meramente como restricciones «marginales» al derecho de expresión, sujetas a la revisión relativamente flexible bajo el contexto de la Primera Enmienda, porque las contribuciones se encuentran más cerca

⁶ Véase <http://www.aarp.org/press/disclosure.html> (según contenido de junio 12 de 2003) (disponible en el expediente del Oficial de la Corte) (AARP); <http://www.give.org/reports/index.asp> (según contenido de junio 12 de 2003) (disponible en el expediente del Oficial de la Corte) (National Rifle Association y Sierra Club). Estos ejemplos responden al argumento de la NCRL acerca de que la excepción del caso *Massachusetts Citizens for Life* es «autolimitativa». Véase Escrito de Tercero Interesado, p. 27 («si una corporación del tipo a que se refiere el caso *Massachusetts...* comienza a generar o a recibir sustanciales ingresos mercantiles o contribuciones de corporaciones mercantiles, por definición, automáticamente ya no es una corporación del tipo a que se refiere ese caso» citando a *Massachusetts Citizens for Life*, *supra*, en pp. 263-264). Las mencionadas organizaciones no lucrativas (a una de las cuales, en efecto, se le ha concedido el estatus de corporación del tipo a que se refiere el caso *Massachusetts...* por una Corte de Apelación, véase, por ejemplo, *FEC v. National Rifle Association*, 254 F. 3d 173, 192, CAD 2001) muestran que «reservas con fines políticos» pueden amasarse simplemente con las contribuciones de sus miembros. 459 U.S., en p. 207.

⁷ El tercero interesado NCRL sugiere que el interés de gobierno en combatir los fraudes a la normativa en materia de financiamiento de campañas, sería suficientemente satisfecho al permitir contribuciones limitadas, sujetas a la normativa relacionada con el propósito de la sección 441a (a)(8), que dispone que «las contribuciones que en cualquier forma sean destinadas o de alguna forma dirigidas a través de un intermediario o conducto a un candidato», son consideradas como contribuciones al candidato (y por lo tanto sujetas a los requisitos de escrutinio e información que establece la sección 434 (b)(3)(A). Escrito de tercero interesado, p. 31. Sin embargo, esta Corte Suprema rechazó este argumento específico en el caso *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431 (2001), en el que concluyó que (ignora la dificultad práctica de identificar y combatir directamente las maniobras de ocultamiento bajo las actuales condiciones políticas». Ídem en p. 462. «La norma... alcanzaría solamente los intentos más torpes de entregar contribuciones a candidatos. Considerar el sentido de esa norma como el límite extremo de la normativa aceptable, afectaría cualquier esfuerzo serio para limitar las maniobras de ocultamiento de contribuciones». Ídem.

^d El «estricto nivel de escrutinio judicial», *strict scrutiny test*, es un análisis empleado por el juzgador cuando se alega que alguna disposición normativa afecta un derecho fundamental, y en el cual la carga de la prueba y de la argumentación la tiene la autoridad responsable, la que está obligada a demostrar la necesidad de dicha disposición, o de las distinciones o clasificaciones creadas por la norma, a través de comprobar un «interés imperioso», *compelling interest*, es decir, que la norma es necesaria para servir un propósito relevante, mismo que el gobierno está obligado a tutelar.

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

de la periferia que del centro del derecho de expresión política. Véase *Colorado Republican, supra*, en p. 440.⁸ «Mientras que las contribuciones pueden resultar en el ejercicio de un derecho político de expresión si se emplean por un candidato o una asociación..., la transformación de contribuciones en debate político implica el ejercicio del derecho de expresión por parte de alguien distinto a la persona que realiza la contribución». *Buckley, supra*, en pp. 20-21. Esta es la razón por la cual, en vez de requerir un diseño restringido para la regulación de contribuciones que sirva a un interés imperioso del gobierno, «una limitación a contribuciones que implique ‘interferencia significativa’ con el derecho de asociación» es aceptada si satisface el requisito menor de estar diseñada para satisfacer un ‘interés suficientemente importante’. *Nixon, supra*, en pp. 387-388 (citando a *Buckley, supra*, en p. 25); confrontar *Austin, 494 U.S.*, en p. 657; *Buckley, supra*, en pp. 44-45.⁹

De hecho, este reconocimiento de que el grado de escrutinio judicial atiende a la naturaleza de la actividad regulada, es la única forma práctica de encuadrar dos casos relevantes: el caso *National Right to Work* consideró justificados los estrictos límites a la solicitud de contribuciones para un PAC organizado con el propósito de realizar contribuciones, véase *459 U.S.*, en pp. 201-202, mientras que el caso *Massachusetts Citizens for Life* aplicó un criterio de interés imperioso para invalidar la prohibición en los gastos de una organización no lucrativa, bajo la luz de las cargas normativas de los PAC, véase *479 U.S.*, en pp. 252-255; véase también ídem, en pp. 265-266 (opinión de la magistrada O’Connor). Después de todo, ambos asuntos se referían a la sección 441b, respecto de la misma «prohibición» y de las mismas «fuentes» corporativas de actividad política.

No se trata de ignorar la diferencia entre una prohibición y un límite, sino que el momento para considerarla es cuando se aplique el escrutinio judicial al nivel de complejidad seleccionado, y no cuando se seleccione este nivel mismo. Incluso cuando la NCRL afirma precisamente que la sección 441b no se encuentra adecuadamente «redactada», el argumento se basa en una premisa falsa, puesto que la NCRL se equivoca al caracterizar la sección 441b como una prohibición absoluta. Como esta Corte Suprema ha expresado con anterioridad, esa sección «permite algún grado de participación a sindicatos y corporaciones en el proceso electoral federal, al permitirles establecer y costear los gastos administrativos de los PAC». *National Right to Work, supra*, en p. 252. La opción del PAC permite la

⁸ Generalmente, en materia de contribuciones, aquellas que provienen de corporaciones se encuentran alejadas del ámbito central de la expresión política, dado que los derechos de expresión y asociación con que cuentan las corporaciones bajo la Primera Enmienda se derivan abrumadoramente de los derechos de sus miembros, véase, por ejemplo, *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, 357 U.S. 449, 458-459*, (1958), y del derecho colectivo a la información, véase, por ejemplo, *First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765, 777* (1978). Una prohibición de contribuciones corporativas directas deja a los miembros individuales de las corporaciones en libertad de hacer sus propias contribuciones y priva a la colectividad de poca o irrelevante información.

⁹ La deferencia judicial se encuentra particularmente justificada cuando, como en el presente caso, se trate con un criterio del Congreso que ha permanecido esencialmente inalterado a través de un siglo de «cuidadoso ajuste legislativo». *National Right to Work, 459 U.S.*, en p. 209; confrontar *Nixon, 528 U.S.*, en p. 391 («el monto de evidencia empírica necesario para satisfacer un detallado escrutinio judicial de criterios legislativos, varía acorde a la novedad y fundamento de la justificación argumentada»).

Sección documental

participación política de las corporaciones, sin la tentación de usar recursos corporativos para influencia política posiblemente en contra de los sentimientos de algunos accionistas o socios, y permite al gobierno regular la actividad de las campañas a través de su registro y control de información, véase secciones 432-434, sin poner en peligro los derechos de asociación de los miembros de organizaciones no lucrativas, véase *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449, 462 (1958) (donde se sostuvo que «la revelación obligatoria de la membresía de una organización que promueva una causa específica de creencias particulares» podría violar la Primera Enmienda).

La NCRL no puede prevalecer, entonces, simplemente al argumentar que una prohibición a contribuciones directas realizadas por organizaciones no lucrativas que promueven una causa específica es inconstitucional. La NCRL tendría que demostrar que la norma viola la Primera Enmienda al permitir la realización de contribuciones sólo a través de su PAC y sujeta a las cargas administrativas del mismo PAC. Pero una Corte Suprema unánime en el caso *National Right to Work* no opinó que las cargas regulatorias de los PAC, incluyendo las restricciones en su capacidad de solicitar fondos, sean inconstitucionales por ser la única vía para que realice contribuciones políticas una organización no lucrativa que promueve una causa específica. Véase 459 U.S., en pp. 201-202. No hay razón para pensar que las cargas en ese tipo de organizaciones sean hoy más graves, o para arribar a un conclusión diferente en este caso.

III

SE REVOCA LA SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIÓN.
ASÍ SE ORDENA.

VOTO CONCURRENTE

Magistrado Anthony Kennedy, concurre con la decisión.

Mi posición, expresada en votos disidentes en casos previos, ha sido que la Corte Suprema se equivocó al sostener la constitucionalidad de ciertas restricciones estatales y federales al derecho político de expresión, en el contexto del financiamiento de campañas y con ello, interpretó defectuosamente principios básicos de la Primera Enmienda. Véase *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 409 (2000) (con voto disidente del magistrado Kennedy); *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 699 (1990) (con voto disidente del magistrado Kennedy); *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission*, 518 U.S. 604, 626 (1996) (con voto concurrente en parte y disidente en parte, del magistrado Kennedy). Yo me adhiero a la misma opinión, por lo que no puedo reconocer solidez a esos precedentes en este caso.

Dicho lo anterior, debe ser reconocido que el caso *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*, 479 U.S. 238 (1986), contiene lenguaje que fundamenta la presente opinión de esta Corte Suprema, respecto de que las contribuciones corporativas pueden ser reguladas de manera más estricta que los gastos corporativos. El lenguaje en el que se apoya la Corte Suprema

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

intenta reconciliar la atención entre la perspectiva en el caso *Massachusetts...* y el precedente más antiguo de *National Right to Work...*, 459 U.S. 197 (1982).

Si se presentara ante esta Corte Suprema un caso en el que la distinción entre contribuciones y gastos se requiriera analizar bajo el esquema total de la normativa de financiamiento de campañas, quizás me adheriría al voto disidente del magistrado Thomas. Sin embargo, en esta ocasión la Corte Suprema no lleva a cabo un examen comprensivo. Y dado que existe lenguaje en el caso *Massachusetts...* para apoyar la presente resolución, concuro con la decisión.

VOTO DISIDENTE

Magistrado Clarence Thomas, a quien se une el magistrado Antonin Scalia, disiente con la decisión.

Yo sostengo la creencia de que las normas sobre financiamiento de campañas deben estar sujetas a un estricto escrutinio judicial. *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431, 465-466 (2001) (con voto disidente del magistrado Thomas) (*Colorado II*); *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission*, 518 U.S. 604, 640 (1996) (con voto concurrente en parte y disidente en parte del magistrado Thomas) (*Colorado I*). Véase también *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 427 (2000) (con voto disidente del magistrado Thomas). A diferencia del caso *Colorado II*, el gobierno no argumenta en el presente asunto que 2 U.S.C. sección 441b supera la revisión bajo un estándar riguroso de constitucionalidad. De hecho no podría hacerlo. «Bajo un tradicional escrutinio estricto, límites profilácticos amplios en... donativos al proceso político... son inconstitucionales», *Colorado I*, 518 U.S., en pp. 640-641 porque, como ya he explicado anteriormente, su diseño no es lo suficientemente concreto para satisfacer ningún interés estatal relevante o imperioso, ídem, en pp. 641-644; *Nixon, supra*, en pp. 427-430. Véase también *Colorado II, supra*, en pp. 465-466. En consecuencia, yo confirmaría la sentencia de la Corte de Apelación y respetuosamente disiento de la disposición contraria de la Corte Suprema.



LAS ELECCIONES DE GUATEMALA EN 2003 Y EL REGISTRO DE LA PLANILLA DEL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO

**Sentencias del Tribunal Supremo Electoral
Expediente No. 0695-2003 de trece de junio de dos mil tres.
Corte Suprema de Justicia constituida en tribunal de Amparo,
de cuatro de julio de dos mil tres.
Corte de constitucionalidad expediente No. 1089-2003
de catorce de julio de dos mil tres.**

El domingo 9 de noviembre de 2003 se llevó a cabo la jornada electoral en la República de Guatemala, para elegir al quinto presidente de la llamada «Nueva era democrática», que se inició en 1986 al concluir un largo período de regímenes militares, con el ascenso al poder del candidato civil democristiano Vinicio Cerezo.

Para tal efecto, el Tribunal Supremo Electoral organizó y desarrolló el proceso electoral, con un padrón de 5,073,282 ciudadanos, que fueron convocados a votar en 8,885 mesas receptoras, instaladas en los 331 municipios, ubicados en los 22 departamentos que integran el territorio nacional.

Debe advertirse que el Tribunal Supremo Electoral, según lo dispone el inciso *b)* del artículo 127 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tiene la atribución y obligación de: «Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección».

Dentro de ese contexto electoral, un aspecto muy controvertido fue el registro de la candidatura del general retirado José Efraín Ríos Montt, de 77 años, originario de Huehuetenango, Departamento del mismo nombre, postulado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido político fundado en 1990.

El señor Ríos Montt fue presidente de facto entre 1982 y 1983, mediante un golpe de Estado que tuvo lugar en medio de una de las crisis más difíciles de la guerra civil guatemalteca, que afectó de manera significativa a la población rural e indígena.

Posteriormente, en 1999, fue elegido diputado y más tarde presidente del Congreso, cargo que desempeñó hasta que en julio de 2003 hizo pública su pretensión a la candidatura presidencial, lo que provocó una polémica nacional de enorme magnitud, dada su cuestionada actividad pública, pero sobre todo, porque el artículo 186 de la Constitución Política prohíbe expre-

Sección documental

samente aspirar al cargo de presidente de la República a cualquier jefe de un golpe de Estado; al respecto el ordenamiento en cuestión expresa: «Prohibiciones para optar a los cargos de presidente o vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno».

En tal virtud, dado el interés que tiene conocer los medios de impugnación que en su momento ejerció el aspirante mencionado, así como los razonamientos y fundamentos que las autoridades manifestaron en sus respectivas resoluciones, la Sección documental de este número de la revista *Justicia Electoral* reproduce la resolución del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, de 12 de junio de 2003, que declara **sin lugar** el recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano José Efraín Ríos Montt, en nombre propio y en representación del partido Frente Republicano Guatemalteco, en contra de la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos, del mismo Tribunal Supremo Electoral, que deniega la inscripción de la planilla del citado partido político, con los nombres de José Efraín Ríos Montt, para presidente, y Edín Raymundo Barrientos, como vicepresidente.

Cabe aclarar, que ante la confirmación del Tribunal Supremo Electoral, el señor Ríos Montt interpuso un amparo, que fue resuelto el 4 de julio de 2003, por la Corte Suprema de Justicia constituida en Tribunal de Amparo. En este caso, el quejoso consideró como violaciones de la autoridad responsable, los derechos y deberes cívicos y políticos del postulante, el derecho de elegir y ser electo, optar a cargos públicos, libertad e igualdad, así como el derecho del partido político para participar en actividades políticas, el derecho de soberanía y determinación del pueblo de Guatemala a proponer candidatos y el principio de irretroactividad de la ley.

En consecuencia, adujo, no solo la normación constitucional y legal aplicable, sino también documentos supranacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Suprema de Justicia analizó cada punto de la litis planteada; incluso argumentó la interpretación gramatical del vocablo «haya», utilizado por la Constitución Política en «pretérito perfecto», con lo cual, según el quejoso, su aplicación debe ser a futuro, es decir, a partir de la vigencia del nuevo orden constitucional y no en «forma retroactiva». La Corte consideró en este sentido, vinculado a la no retroactividad de la ley, que en una interpretación sistemática y funcional, «La intelección es que la disposición regula situaciones pro futuro, pero que tienen su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad, como también sucede con otras condiciones previstas en la misma Constitución...»,¹ además de que la prohibición aludida ha fungido históricamente en el sistema constitucional del país, si bien ahora el

¹ Ríos Montt, Amparo, Corte Suprema de Justicia Constituida en Tribunal de Amparo. Resolución del 4 de julio del año dos mil tres. <http://www.organismo.gob.gt/es/Noticias/casariosmontt.htm>, p. 20.

Elecciones de Guatemala en 2003

artículo 18, inciso *a*), enfatiza la redacción para que se refiera a cualquier orden y tiempo, a fin de proteger con eficacia el Estado de Derecho.

En ese orden de ideas, se consideró que la voluntad de los constituyentes era resguardar a la Constitución y al sistema político del país, tanto de quienes ya habían atentado contra el orden público, como de aquellos que lo intentaran en el futuro, por lo que la prohibición del artículo 186 constitucional se debe considerar como una norma de eficacia inmediata aplicable en cualquier tiempo.

Se hizo resaltar, por parte de la Corte, que la protección al orden constitucional se puede observar en todas las constituciones que ha tenido el país en su vida independiente, es decir, las de 1824 (artículo 211), la de 1879 (artículo 104), la de 1945 (artículo 211) y la actual de 1985 (artículo 21 transitorio), por lo cual, cuando la disposición vigente establece: «...el que haya alterado el orden constitucional...»,² no se refiere a una u otra constitución en particular, sino al sistema político de gobierno constitucionalista que se inició con la independencia del país y que aún permanece; luego, en el tiempo, no tiene límites y se debe considerar aplicable en el pasado y en el futuro.

En cuanto a lo invocado por el agraviado en materia de convenciones internacionales, debe aclararse que la misma Corte Suprema de Guatemala, con base en el numeral 2, del artículo 32 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ha manifestado que: «Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática».³

Por lo mismo, la Corte se manifestó en el sentido de que no es del caso aducir violaciones a instrumentos internacionales signados por Guatemala, toda vez que no se finca tal prohibición en razones de raza, género, religión, etc., lo que sería abiertamente atentatorio de los derechos humanos, además de que las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no tienen preeminencia sobre la Constitución Política de la República.

Lo que no deben darse son disposiciones atentatorias a la dignidad de las personas, pero los estados tienen el legítimo derecho de establecer los requisitos para aspirar a un cargo de elección popular, como sucede en aquellos países que aceptan la reelección; por lo mismo Guatemala, que ha sufrido innumerables golpes de Estado en su vida independiente, procura ahora con mayor rigor impedir, a quienes participaron o participen en ese tipo de atentados a la gobernabilidad del país, ser candidatos a la presidencia o vicepresidencia nacionales.

Es de advertirse, que en esta resolución resultan muy importantes los argumentos de la Corte de Constitucionalidad en lo que toca a que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no prevalece sobre el orden constitucional local.

² Ídem, p. 26.

³ Ídem, p. 27.

Sección documental

Tampoco la Corte estuvo de acuerdo con el quejoso respecto a que se violaron sus derechos de igualdad, consignados en el artículo 4 de la Constitución Nacional, dado que todos los candidatos fueron registrados bajo los mismos criterios de requisitos e impedimentos.

De igual forma, no aceptó los argumentos del demandante en el sentido de que se conculcaban sus deberes y derechos cívicos, contenidos en los artículos 135 y 136 constitucionales, en cuanto a elegir y ser electo y optar a cargos públicos, los que se le impiden al negarle su registro como candidato. A tal posición se le contradice con el argumento de que el ejercicio de sus deberes y derechos está supeditado a la observancia de requisitos que la propia Constitución establece.

En lo que hace a la supuesta afectación al partido Frente Republicano Guatemalteco para participar en actividades políticas, se le responde al agraviado con la observación de que se impide el registro de los candidatos por no cubrir los requisitos de elegibilidad correspondientes, lo que sin embargo, deja al partido en posibilidad de participar en la pugna electoral, si postula a otros candidatos que sí los cumplan, como ya ha sucedido en elecciones anteriores.

Finalmente, por lo que toca al derecho de soberanía y libre determinación del pueblo de Guatemala, tampoco cabe considerarlas violadas en el caso en estudio, puesto que, precisamente en ejercicio de su soberanía, Guatemala dispuso esa limitante a fin de preservar el orden público-jurídico, vulnerado muchas veces a lo largo de su historia, por incruentos golpes de Estado.

Con razonamientos de este tenor, concluye la resolución respectiva, *deniega, por notoriamente improcedente*, el amparo en comento; condena igualmente a costas al postulante e impone a los abogados participantes una multa de 1,000 quetzales. Cabe aclarar que el amparo provisional no se otorgó y que, como terceros interesados, comparecieron 17 partidos políticos.

En este expediente obra engrosado un voto particular disidente del magistrado vocal XIII de la Corte Suprema de Justicia, Hilario Roderico Pineda Sánchez, quien hace un análisis histórico constitucional, concluye para votar en contra de la resolución, el que para la procedencia de la prohibición establecida en el inciso *a)* del artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, independientemente de que se produzca un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, y de que como consecuencia del tales hechos, se asuma la jefatura del gobierno, debe obligatoriamente ocurrir que se haya alterado con ello el orden constitucional, lo que según el magistrado vocal, no ocurrió con el gobierno surgido el 22 de marzo de 1982.

A raíz de habérsele denegado el amparo aludido se interpuso la apelación, de acuerdo con el inciso *c)* del artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que contiene las facultades de la Corte de Constitucionalidad para conocer de este tipo de apelaciones, con lo cual se integró el expediente 1089-2003, que fue resuelto el 14 de julio de 2003.

Como el agraviado presentó en esta tercera vía impugnativa argumentos similares a los vertidos anteriormente, la Corte de Constitucionalidad conside-

Elecciones de Guatemala en 2003

ró que el *quid iuris* sometido a su consideración se reduce a dos aspectos fundamentales:

1. Determinar si fue aplicado con efecto retroactivo el precepto del artículo 187 constitucional.
2. Resolver si procede o no aplicarle al quejoso la prohibición del referido artículo y, por lo mismo, confirmar la negativa de su registro, como candidato.

En estas consideraciones la Corte manifestó que el artículo 15 de la propia Constitución prohíbe la retroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorezca al reo; lo mismo dispone el artículo 7 de la Ley del Organismo Judicial; tales disposiciones tienen un amplio sustento doctrinal que la sentencia sintetiza.

Debe aclararse que el artículo 21 transitorio de la Constitución Política contiene un criterio de protección del orden público con carácter de futuro, y que este mismo criterio futurista se refleja al crear órganos de defensa constitucional como son: el Tribunal Supremo Electoral, el Procurador de los Derechos Humanos y la misma Corte de Constitucionalidad, así como también al formarse procedimientos que aseguran la permanencia del Estado de Derecho.

Por todo lo cual, la prohibición del inciso *a)* del artículo 186 constitucional, escrita en pretérito perfecto, debe considerarse aplicable a situaciones o hechos ocurridos dentro del orden constitucional vigente, es decir, a partir de 1986, lo cual es coherente con lo dispuesto en el artículo 15 de la misma Constitución, respecto al principio de irretroactividad de la norma jurídica; lo anterior también concuerda con lo dispuesto en el artículo 21 transitorio ya aludido; todo ello además se vincula al principio de que las normas deben regir para el presente y para el futuro, nunca para el pretérito. También aclara la Corte de Constitucionalidad que la Carta Suprema, en su artículo 44, se pronuncia por la defensa de los derechos humanos, y en el 46, deja claro que en ese rubro, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala prevalecen sobre el derecho interno, y al respecto apoya su argumento con la mención de diversas disposiciones de carácter internacional.

La Corte también hizo referencia a la resolución tomada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 12 de octubre de 1943, organismo al cual recurrió entonces el señor Ríos Montt, alegó violaciones a sus derechos humanos, por una negativa similar para ser registrado como candidato a la presidencia de la República de su país; se sabe que la Comisión no aceptó los razonamientos presentados por el denunciante.

En este caso, la Corte de Constitucionalidad estimó que carece de relevancia lo opinado por la Comisión, porque ésta debió haber verificado lo dispuesto en la legislación guatemalteca y no el caso concreto de a quienes privilegiaba o no su aplicación retroactiva.

Por todo ello y considerado lo dispuesto en materia jurídica, tanto en el orden interno como en el internacional, «...no es válido aceptar que por interpretación errónea el precepto contenido en el varias veces citado artículo 186, inciso *a)* de la Constitución, se produzca afectación al derecho de José Efraín Ríos Montt, garantizado constitucionalmente, para

Sección documental

optar a su participación como candidato a la Presidencia de la República, esto es, restringiéndole los derechos políticos de ser electo y acceder al ejercicio de ese cargo público de elección popular».⁴

Con base en lo anterior, la misma Corte manifiesta que «ese derecho, como todos los que ostentan el carácter de ser fundamentales, no deriva ni depende de la voluntad de ninguna autoridad del Estado, que no lo crea, sino que lo descubre; no lo otorga, sino que lo reconoce. Por consiguiente, su vulneración o transgresión cercena los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En vista de lo anterior, se arriba a la conclusión de que el Director General del Registro de Ciudadanos, del Tribunal Supremo Electoral, al resolver en el sentido en que lo hizo, produjo agravio a los derechos fundamentales de José Efraín Ríos Montt, al impedirle optar al cargo de presidente de la República, por elección popular; así también al derecho del partido político Frente Republicano Guatemalteco, de inscribir en el citado Registro la planilla que conforman la persona mencionada y de Edín Raymundo Barreitos (único apellido), quien opta al cargo de vicepresidente de la República. Debido a que tal conculcación permaneció luego de que fuera sometido el asunto a conocimiento del Tribunal Supremo Electoral, que en sucesivas oportunidades declaró sin lugar los recursos de nulidad y revisión que fueron interpuestos con el objeto de dejar sin efecto aquel acto contrario a preceptos constitucionales, procede otorgar el amparo solicitado. Para ese efecto se revocará la sentencia que dictó la Corte Suprema de Justicia, en calidad del Tribunal de Amparo, y se dictará la que corresponde».⁵

Por todos estos razonamientos, la Corte de Constitucionalidad resolvió: **con lugar** el recurso de apelación; revocar la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia constituida en Tribunal de Amparo; en consecuencia, otorgar al ciudadano José Efraín Ríos Montt y al partido político Frente Republicano Guatemalteco, el registro respectivo; y al Tribunal Supremo Electoral y a la Dirección del Registro General de Ciudadanos, dar cumplimiento a la sentencia que obliga el registro de la planilla, dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciba los antecedentes del caso y su correspondiente ejecutoria, con el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se le impondrá a cada uno de los miembros que integran ese cuerpo colegiado, la multa de 4,000 quetzales, sin perjuicio de deducir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran.

En esta resolución se encuentran engrosados los siguientes votos:

1. El voto razonado del magistrado Juan Francisco Flores Juárez, en calidad de disidente, que en su inciso *D)* manifiesta «Considero, con toda convicción, que la sentencia de la que disiento ha violado groseramente el principio de supremacía constitucional, eludiendo, en atención a argumentos falaces, la observancia de la proscripción incluida en el artículo 186, inciso *a)* para los caudillos o jefes de un golpe de Estado, supuesto en el que a mi juicio, se sitúa indefectiblemente el amparista».

⁴ *Idem*, pp. 59 y 60.

⁵ *Idem*, p. 61.

Elecciones de Guatemala en 2003

2. Voto razonado, disidente, del magistrado Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano.

3. Voto disidente del magistrado Carlos Enrique Reynoso Gil.

Como datos adicionales, cabe mencionar que en las elecciones aludidas se efectuó una segunda vuelta el domingo 28 de diciembre de 2003, en donde resultó vencedor el candidato Óscar José Rafael Berguer Perdomo, de 57 años de edad, nacido en la ciudad de Guatemala, candidato de la Gran Alianza Nacional (GANA),⁶ quien obtuvo el 54.3% del total de los votos emitidos. El señor Berguer fue alcalde en la misma ciudad capital de 1990 a 1999 y su labor como director del Fondo Nacional para la Paz le atrajo la simpatía del electorado. Fueron 11 los candidatos presidenciales y votaron 2,300,469 ciudadanos en esa segunda vuelta, en la que se presentaron a contender el partido GANA y el UNE, Unidad Nacional de la Esperanza, con su candidato presidencial Álvaro Colom Caballeros.

La Constitución actual fue promulgada el 31 de mayo de 1985, pero entró en vigor el 14 enero de 1986 y fue reformada en 1994, además de que estuvo suspendida del 25 de mayo al 5 de junio de 1993.

El nuevo presidente de la República de Guatemala y el vicepresidente Eduardo Stein Barillas, asumieron sus altas investiduras el 14 de enero de 2004. El período presidencial es de cuatro años improrrogable, según lo dispuesto por el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁶ Coalición integrada por el Partido Patriota, el Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional.

Sección documental

EXPEDIENTE N° 0695-2003

RESOLUCIÓN N° 0095-2003

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Guatemala, trece de junio de 2003

Para resolver se tiene a la vista el Recurso de Revisión interpuesto por el señor José Efraín Ríos Montt en nombre propio y en representación del Partido Político Frente Republicano Guatemalteco (FRG), en contra de la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003), dictada el doce de junio del año en curso en el expediente número cero seiscientos noventa y cinco guión dos mil tres (0695-2003) y

CONSIDERANDO:

El artículo 247 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Reformado por el artículo 66 del Decreto número 74-87 del Congreso de la República), establece: «Del recurso de revisión. Contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral procede el recurso de revisión, el cual deberá interponerse ante el mismo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación que se haga al afectado; y será resuelto dentro del término de tres días siguientes al de su presentación, el que podrá ampliarse si fuere necesario en dos días más, a efecto de poder recabar cualquier clase de pruebas pertinentes.» Del estudio del memorial que contiene el recurso de revisión que se resuelve, así como del expediente respectivo y la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003) mediante la cual este Tribunal declaró sin lugar el recurso de nulidad cuya revisión se solicita; se llega a la conclusión de que tanto los argumentos como las normas jurídicas en que se apoya el presentado, son los mismos por lo que las razones que sirvieron de fundamento para declarar sin lugar el citado recurso de nulidad, se mantienen, no existiendo ningún motivo que pudiese servir de fundamento a este tribunal para cambiar su criterio, y es por ello que la revisión planteada debe correr la misma suerte del recurso de nulidad que se impugna. Sin embargo, este Tribunal se ve precisado a puntualizar lo siguiente: *a)* En lo que se refiere a la interpretación del artículo 15 de la Constitución Política de la República, la resolución que rechaza el recurso de nulidad no se funda en doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad como afirma equivocadamente el recurrente (folio dos del memorial que contiene el recurso de revisión), este Tribunal, lo que dice textualmente es que «Analizada la resolución que se impugna de nulidad y los argumentos

Elecciones de Guatemala en 2003

del recurrente, a la luz de la doctrina **expuesta por la Corte de Constitucionalidad**, la interpretación de la citada norma constitucional (refiriéndose al artículo 15 de la Constitución), es correcta, puesto que el Director General del Registro de Ciudadanos, al denegar la inscripción del señor José Efraín Ríos Montt, como candidato del Partido Republicano Guatemalteco, para el cargo de Presidente de la República, se apoyó, según indica, en lo siguiente: ...» Diferente es cuando un tribunal, para resolver, está obligado a observar la doctrina legal, que como bien dice el recurrente, es aquella que asienta la Corte de Constitucionalidad a través de tres fallos contestes de la misma Corte, en el presente caso, este Tribunal, cita, en la resolución de mérito, doctrina de la Corte de Constitucionalidad, lo cual no está prohibido por ley alguna. *b)* En cuanto al señalamiento que el recurrente hace respecto a que de acuerdo con el artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la primera de las atribuciones de este Tribunal es velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos y que implica para sus funcionarios un deber la aplicación del artículo 141 de la Constitución, que se refiere a la soberanía, la que radica en el pueblo, el que la delega para su ejercicio. Precisamente esa delegación hecha por el pueblo a la Asamblea Nacional Constituyente, es la que facultó a ésta, con el poder soberano de que fue investida, a limitar el derecho de ser electos para el cargo de Presidente de la República, a aquellos ciudadanos que tuviesen causa de inelegibilidad; y es por dicha razón que el señor Director General del Registro de Ciudadanos denegó la inscripción del ciudadano José Efraín Ríos Montt, como candidato a la Presidencia, postulado por el Partido Político Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Debe entonces mantenerse lo resuelto por este tribunal en la resolución que se impugna.

POR TANTO:

Este Tribunal, con fundamento en lo considerado, artículos citados y lo que para el efecto establecen los artículos 15, 46, 136, 175, 186 inciso *a)*, 190, 204 y 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 121, 125 incisos *a)*, *b)*, *c)* y *m)*; 128, 129, 130, 131, 132, 144, 153, 193, 199, 216, 246 y 247 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas); 19 y 24 del Reglamento de la Ley Electoral, AL RESOLVER, DECLARA: SIN LUGAR el Recurso de Revisión interpuesto por el ciudadano José Efraín Ríos Montt y en consecuencia confirma la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003), dictada el doce de junio de dos mil tres, en el expediente número cero seiscientos noventa y cinco guión dos mil tres (0695-2003) de este Tribunal. Previa notificación a las partes interesadas, y con certificación de lo resuelto, oportunamente devuélvase los antecedentes al Órgano Electoral de su origen.

Sección documental

Lic. Óscar Edmundo Bolaños Parada, Presidente
Lic. Ángel Alfredo Figueroa, Vocal I
Lic. Roberto Aníbal Valenzuela Chinchilla, Vocal II
Lic. Raymundo Caz Tzub, Vocal III
Lic. Zoila Alicia Villela Villalobos, Vocal IV
Lic. Luis Guillermo Guerra Caravantes, Secretario General



EL TRIBUNAL ELECTORAL Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES*

No se comparte el sentido de la resolución del Tribunal Pleno del proyecto que se propone, en atención a las siguientes consideraciones:

A) En primer lugar, si bien el análisis del contenido de la fracción II del artículo 105 constitucional no constituye el tema central de discusión en el proyecto que se propone, en virtud de que ya existe un precedente resuelto por el Pleno de este alto tribunal al respecto, queremos manifestar que con base en los argumentos que se exponen en el presente voto, no compartimos el criterio sostenido con anterioridad, en relación a que la única vía para controvertir las leyes electorales sea la prevista en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución. En este sentido, no es posible compartir el sentido de la presente resolución si no se asumen las consideraciones en que se funda el precedente que es utilizado para declarar que no hay materia en la presente contradicción

Desde nuestro punto de vista, este precepto contempla un control concentrado de constitucionalidad, que faculta al Pleno de la Suprema Corte a pronunciarse sobre la constitucionalidad de esas normas generales, pero no de manera única y exclusiva, ello de acuerdo a la distinción que se desarrolla en los siguientes incisos en cuanto al control difuso y concentrado de la constitucionalidad.

B) En la resolución de la mayoría se asume que el artículo 133 de la Constitución no establece un régimen de competencias, sino fundamentalmente la forma en que está jerarquizado el orden jurídico mexicano. Sin embargo, la afirmación anterior no se comparte toda vez que, en nuestra opinión, esta dis-

* Voto de minoría de los ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel en relación con la contradicción de tesis 4/2000-PL sustentada entre el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la sala superior del tribunal electoral, ambos del poder judicial de la federación. Se agradece el apoyo de los Licenciados Raúl M. Mejía y Mónica Castillejos para la elaboración de este documento.

Sección documental

posición constitucional contempla un sistema de control difuso de las normas constitucionales.

Esto es así, en virtud de que, precisamente, el problema acerca de lo que debe ser denominado control difuso o control concentrado deriva de las interpretaciones que se han dado al artículo 133 constitucional y al juicio de amparo. Como se sabe, esta disposición determina que “*Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*”. Atendiendo al sentido de esta disposición, la Constitución ordena a los jueces locales que si una norma (general) local es contraria a cualquiera de los tres ordenamientos apuntados, deben preferir la aplicación de cualquiera de estos tres, frente a las que componen su propio orden jurídico.

En una primera etapa de la interpretación constitucional, este Alto Tribunal sostuvo que, en efecto, esa era la interpretación correcta en los siguientes términos:

“De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no, al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla (Semanao Judicial de la Federación, 5ª, T. XLI, p. 644, 23 de mayo de 1934.)”

Como puede apreciarse, en este caso se permitió que los jueces locales consideraran la constitucionalidad de las disposiciones generales que debieran aplicar. Sin embargo, lo que no quedó muy claro en la tesis transcrita, fue la determinación de la conducta que debieran llevar a cabo esos mismos jueces, lo que más adelante fue precisado, estableciendo que esa conducta debía consistir en “desacatar las disposiciones en contrario de las leyes locales de cualquier categoría que fueren” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5ª, T LXXXIX, p. 597, 16 de julio de 1946).

Con posterioridad, esta Suprema Corte modificó los criterios apuntados, determinando que si bien existían algunos precedentes que permitían a los tribunales locales analizar la constitucionalidad de las normas locales, éstos fueron aislados y, que en realidad, únicamente corresponderá esa determinación al Poder Judicial de la Federación (*Semanario Judicial de la Federación*, 6ª, vol. CXXXV, Cuarta Parte, p. 37, 30 de septiembre de 1968). El sentido de este último criterio se ha visto confirmado recientemente:

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso

El Tribunal Electoral y el control de constitucionalidad de leyes

del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "...". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto." (Semana Judicial de la Federación, 9ª, tomo X, agosto 1999, p. 5).

De este modo, la Suprema Corte entendió que el único medio de llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las leyes es a través de los procesos (amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) de los cuales corresponde conocer a los órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación.

Con independencia que en los precedentes de este alto tribunal se haya establecido una indebida interpretación del artículo 133 en el sentido de limitar la posibilidad de control constitucional, este puede adoptar al menos dos sentidos. En primer término, el que podemos denominar "concentrado", en el que los órganos del Estado analizan las posibles contradicciones de una norma general frente a la Constitución para declarar, en la parte resolutive del fallo, la nulidad de aquella. En segundo término, el control de tipo "difuso", donde el órgano que controla la constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, para inaplicar en el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.

La diferencia entre los dos tipos de control tiene, entonces, tres aspectos fundamentales: 1) el que se refiere a los *órganos* específicos que pueden llevar a cabo el control; 2) el que alude a los *procedimientos* concretos y, 3) el que se refiere a los *efectos* de las actuaciones que esos órganos realicen en esos procedimientos. Por lo que se refiere al control concentrado, se requiere que sea realizado por los órganos del Poder Judicial de la Federación; que los procesos sean el amparo, las controversias constitucionales o las acciones constitucionales; y que los efectos posibles sean la declaración de inconstitucionalidad, ya sea de manera general o de efectos relativos. En cuanto al control difuso, los órganos pueden ser cualquier juez o tribunal ya sea este federal o local; pueden realizar el contraste entre norma general y la Constitución en los procesos de los que les compete conocer sin que se requiera un proceso especial; y, finalmente, sus efectos, la inaplicación de las normas sin pronunciamiento general sobre la inconstitucionalidad.

C) Asimismo, contrario a lo expresado en el proyecto, consideramos que de la interpretación de los artículos 99 y 41, fracción IV constitucionales, se desprende la facultad que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Sección documental

Poder Judicial de la Federación llevar a cabo un control difuso de las normas electorales, es decir, que pueda hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues esto claramente implicaría invadir las competencias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto.

De este modo, de la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 105, fracción II, de la Constitución, se infiere que le confieren, desde un punto de vista orgánico, facultades de control constitucional a la Suprema Corte y al Tribunal Electoral para llevar a cabo el control de constitucionalidad. Desde un punto de vista funcional, también lo hacen por los siguientes motivos: primero, porque la posibilidad de ejercicio del control debe fundarse en lo dispuesto en el artículo 133 constitucional; segundo, en el caso de que se ejerciera, el Tribunal Electoral tendría las facultades para revisar la adecuación de la norma que se pretende aplicar en el caso concreto; tercero, en caso que el Tribunal Electoral no sostuviera la posibilidad del control difuso, el asunto terminaría allí; cuarto, en caso que sostuviera esa modalidad de control, e inaplicara la norma en cuestión, podría presentarse una contradicción entre su interpretación y aquella sostenida por la Suprema Corte, la cual sería resuelta por esta última. (párrafo quinto, art. 99 const.).

En cuanto a la determinación del tipo de control que ejerce el Tribunal Electoral, se debe señalar que la fracción IV del artículo 41 constitucional dispone que “*Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley*”. Como se desprende del texto constitucional, el Tribunal Electoral cuenta con facultades para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de los actos en materia electoral, por lo que, aun cuando es claro que este órgano no cuenta con la facultad para controlar la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral, esto no obsta para que el Tribunal pueda realizar un control cuyo resultado tenga como efecto la inaplicación y no la anulación de la norma electoral aplicada. Lo anterior respetando en todo caso lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que es la única vía expresa para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

Asimismo, el artículo 99 constitucional establece en sus diversas fracciones que ese órgano debe revisar que los actos y resoluciones en materia electoral se adecuen a lo previsto en la Constitución. De este modo, en materia federal el Tribunal es competente para conocer de las impugnaciones que se den con motivo de las elecciones a diputados, senadores y presidente de la República, así como de la autoridad electoral federal que “*violen normas constitucionales o legales*”. Igualmente, y respecto de las autoridades locales, los actos o resoluciones definitivos de las autoridades electorales de las entidades federativas, que “*puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones*”. Finalmente, y con independencia del carácter

El Tribunal Electoral y el control de constitucionalidad de leyes

de la autoridad emisora, de “las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Por lo anterior, es evidente que el Tribunal Electoral sí tiene facultades para conocer de la regularidad constitucional de los actos y resoluciones en materia electoral, siempre dentro de los límites ya apuntados.

En este sentido, esta Suprema Corte afirmó en un párrafo de la sentencia de la Contradicción de Tesis 2/2000, resuelta en mayo de dos mil dos por unanimidad de votos lo siguiente: “*Al respecto debe señalarse que no existe duda alguna para esta Suprema Corte de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones en materia electoral y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...*”. Esta encomienda no puede llevarse a cabo si, como afirma la mayoría, el Tribunal Electoral no puede analizar la conformidad de las normas electorales con la Constitución.

Por lo anterior, nos parece que el Tribunal Electoral sí puede llevar a cabo un control de tipo difuso, cuyas características esenciales consisten en que el órgano u órganos del control sean diversos a los del Poder Judicial de la Federación; que los procesos de control sean distintos al amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad y que los efectos consistan en la mera inaplicación de la norma estimada contraria al texto constitucional.

En este sentido, el primer elemento sí se satisface, pues aun cuando el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación (art. 94, párrafo primero), los criterios jurisprudenciales se refieren fundamentalmente a los órganos del mismo que conocen del amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En segundo lugar, sí se satisface el requisito de los procesos, en tanto que el Tribunal Electoral no conoce de ninguno de los tres acabados de mencionar. Finalmente, también se satisface el tercero, pues las resoluciones que dicte este órgano tienen como único propósito lograr la des-aplicación de las normas impugnadas, ello como consecuencia de las consideraciones de la sentencia, pero nunca en los resolutivos de la misma.

En conclusión, consideramos que el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral se divide en los siguientes niveles: primero, el de tipo concentrado, que es aquel que ejerce la Suprema Corte de Justicia al conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes en esa misma materia en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional; segundo, el de un control difuso ejercido por el Tribunal Electoral, cuando en los procesos en los cuales se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral, tenga que dejar de aplicar una norma por estimarla contraria a la Constitución. 

II CURSO IBEROAMERICANO DE JUSTICIA ELECTORAL CEREMONIA DE CLAUSURA Min. Margarita Beatriz Luna Ramos*

Muy buenas tardes tengan todos ustedes.
Distinguidos miembros del Presidium.
Distinguidos conferencistas
Apreciable auditorio

Soy portadora de un atento y afectuosos saludo del Sr. Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para a los organizadores, participantes y asistentes de este importante acontecimiento.

En las décadas recientes la materia electoral ha cobrado singular importancia, hoy es difícil revisar programas de estudio de instituciones de educación superior, de ciencias jurídicas o afines, en los cuales se encuentre ausente la materia derecho electoral.

En nuestro país, en las postrimerías del siglo anterior y los primeros años del presente han existido cambios sustantivos sobre la forma en que los mexicanos preparamos, participamos, calificamos y aceptamos los procesos electorales.

Importantes reformas constitucionales dieron paso a la participación activa y responsable de la ciudadanía en la organización de los procesos electorales. Pero sin duda alguna de gran significado fue romper con el tabú que para la historia de nuestras instituciones jurisdiccionales, significó darles intervención en esta materia.

La construcción de lo que ahora es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo como cimiento en la pasada década de los 80's, el entonces el Tribunal de los Contencioso Electoral, órgano jurisdiccional que si bien nació en la vida jurídica con facultades demasiado limitadas tuvo el gran mérito de demostrar que ante el incipiente surgimiento de una pluralidad política, un tribunal era una buena opción para la calificación de las elecciones.

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sección documental

Con mayores atribuciones posteriormente, fue creado el Tribunal Federal Electoral, relevante fue la actuación de sus integrantes quienes con paso firme y decidido fueron consolidando el prestigio de una institución autónoma e independiente.

En 1994 nuestros ordenamientos jurídicos acercaron por primera vez al poder judicial federal a la materia electoral, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó a seis magistrados de circuito para que en unión con el Presidente del entonces Tribunal Federal Electoral integraran la Sala de Segunda Instancia, cuerpo colegiado que tuvo el privilegio de integrar. Desde entonces mi admiración, respeto y cariño por este Tribunal y por los profesionales que lo forman.

1996 marco el inicio de una nueva era en la materia al integrar al Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, un sistema jurídico electoral bien delineado le otorgó incluso la facultad de calificar la elección de la máxima autoridad de nuestro país, la del Presidente de la República.

Actualmente podemos afirmar, con mucho orgullo, que México se encuentra a la vanguardia en materia electoral. Hemos alcanzado niveles que hace apenas algunas décadas se veían lejanos, al grado que tenemos la experiencia de la alternancia en el ejercicio del poder público.

A diferencia de lo acontecido en otras latitudes, este tipo de eventos que trascienden siempre en la vida de las naciones, en México se ha llevado a cabo en un ambiente pacífico y respetuoso, lo que ha representado solidez para las instituciones especializadas en esta actividad, y asimismo, se ha traducido en mayor credibilidad para la sociedad mexicana.

Alto desarrollo ha alcanzado en nuestro país la democracia político-electoral, que varias naciones han dirigido su vista hacia nuestro sistema con la idea de encontrar criterios que les permitan delinear sus propios procedimientos e instituciones.

No cabe duda que el recorrido de esta senda mucho ha construido la voluntad política, con el cumplimiento de las tareas que corresponde a cada uno de los poderes federales, los institutos y agrupaciones políticas, los candidatos y por supuesto, también la ciudadanía mexicana que cada vez más ejerce su voto de manera conciente y razonada.

Se trata pues de la suma de esfuerzos de diversas instituciones y personalidades lo que ha permitido esta madures político-electoral, pero no podemos dejar de reconocer que un papel preponderante y muy destacado es el que han desempeñado los señores y señoras magistrados y magistradas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juzgadores altamente capacitados y especializados que tienen como tarea principal dirimir controversias relacionadas con expresiones de la voluntad general plasmadas a través del ejercicio del sufragio. Juzgadores que alejados de la legitimación popular obtienen la aprobación de su actuación por los resultados que ofrecen a la sociedad, con el servicio y aplicación e interpretación del derecho.

Cuando esta función se realiza adecuadamente como en el caso del Tribunal Electoral, los juzgadores legitiman su actuación y son vínculo de cercanía con el pueblo y la justicia que este demanda. Sentimiento de orgullo y pertenencia reflejado en el desempeño honesto, efectivo y eficaz de la función jurisdiccional.

II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral, ceremonia de clausura

Por eso, no deja de generar preocupación el que conforme a la legislación actual la Sala Superior de este órgano jurisdiccional habrá de renovarse en su totalidad en el año 2006, lo cual, de llevar a cabo, implicaría soslayar la amplia experiencia de los señores magistrados electorales y desperdicio de sus conocimiento, por lo que conviene se pondere la posibilidad de una suplencia gradual, sistema que ha sido probado en su eficacia en órganos como el Consejo de la Judicatura Federal y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, no podemos perder de vista que la actualización constante es indispensable, sobre todo en épocas de continuos cambios, tenemos que tener por hábito el estudio y la investigación contratados con la realidad dinámica y cambiante. El juzgador y el servidor público que no esta al día en los conocimientos pierde confiabilidad en sus decisiones, pues la rutina es un esqueleto fósil cuyas piezas resisten a la carcoma del tiempo y algo muy importante, la rutina no es hija de la experiencia.

Al interpretar la ley el juez la rescata de la gélida letra y le da vitalidad al aplicarla al caso concreto, el juzgador que la aplica monótona y ciegamente puede ejecutar las mayores atrocidades en obediencia a su letra, rutina, postulados y pragmatismo, y su actuación puede convertirse en cuerda para ahorcar solemne y públicamente a la justicia.

Parte importante también de estos esfuerzos es precisamente este *II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral* que se suma a la larga trayectoria que en esta materia tiene ya en su haber el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El programa que se ha seguido considero aspectos insoslayables en esta época como son la cooperación internacional, justicia y administración electoral y consolidación democrática, haciendo uso de las bondades de los avances tecnológicos se apreció el contenido de la Memoria del Curso Iberoamericano anterior y se presentó y revisó el disco compacto que se refiere a las experiencias relevantes de justicia electoral.

Existe una gran preocupación por tratar conocer cual será el camino natural que tomará el proceso de democratización, por eso, este aspecto también se revisó de la mano con la justicia electoral.

Todos y cada uno de los temas que han sido desarrollados y expuesto por verdaderos expertos que tienen reconocimiento en diversas latitudes por las importantes aportaciones que han hecho en la materia jurídico-electoral. Ello nos permite afirmar que ha sido un encuentro fructífero y confirma una vez más que las cuestiones político-electorales ocuparan y ocupan un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos actuales.

Este es esfuerzo conjunto especializadas nacionales e internacionales en la materia en aras de consolidar democracia y política y preservar la calidad, tolerancia, madurez y actuación de los actores políticos de la sociedad.

Reciban pues mis felicitaciones y el ferviente deseo de que lo aprendido en este curso les abra nuevos horizontes en el desempeño cotidiano de sus funciones, por eso hoy, día dieciséis de octubre del año 2004, a las 14:30 hrs, en representación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me es particularmente grato declarar clausurados los trabajos del II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral.

