Justicia Electoral

ISSN 0188-7998

Sección Doctrinal

José Ramón Cossío Díaz
Los principios de representación proporcional
y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales

Manuel González Oropeza
Equidad de género en el Derecho Electoral

Héctor Solorio Almazán
Asignación de diputados por el principio de representación
proporcional en los Estados Unidos Mexicanos

Eduardo Valdés Escoffery
El sistema político y electoral panameño
y su influencia en la configuración del sistema de partidos

Dennis Allen Frías
La reforma constitucional del 2004 y el Tribunal Electoral (Panamá)

Amalia Edith Oporto T. de Iriarte
El principio de preclusión y su aplicabilidad
en el artículo 167 del Código Electoral boliviano

Luis Eduardo Medina Torres
La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios 1996 - 2005

Luis Eduardo Botero
En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia

Ma. Macarita Elizondo Gasperín
Las Naciones Unidas contra la corrupción. Hacia una cultura de rechazo
a la corrupción en materia electoral (el caso de México)

Tercera Época, vol. 1, núm. 1, 2007

Sección Estados

Oswaldo Chacón Rojas
Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral: el caso Chiapas

David Cienfuegos Salgado
La reforma constitucional al artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, del 4 de octubre de 2002

Iniciativa de reformas a los artículos 18, 42 y 80 de la Constitución Política del Estado de Baja California

Decreto núm. 99 que expide la H. XVII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California

Sección Bibliográfica

I. Reseña
Una nueva mirada a un tema de nuestro tiempo.
Sobre la democracia constitucional
de Pedro Salazar Ugarte
Santiago Nieto Castillo

II. Bibliografía especializada sobre representación proporcional

Sección Documental

Subsección histórica
Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos [1821]

Subsección de actualidad
Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Yatama vs. Nicaragua
Sentencia del 23 de junio de 2005

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Tercera Época, vol. 1, núm. 1, 2007

Revista
342.702 Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. —
Vol. I, nº 1, 1992. — México : El Tribunal, 1992-
v.; 22 cm.

ISSN 0188-7998

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral.
3. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México).

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Tercera Época, vol. 1, núm. 1, año 2007

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2002-072216062300-102. Certificado de licitud de título No. 6764 y de contenido No. 7275, expedidos el 20 de enero de 1993 por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Col. CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
tels. 5728-2300 y 5728-2400.
Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico.

Impresión: Edigráfica, S.A. de C.V., Lago Chalco núm. 173,
Col. Anáhuac, Del. Miguel Hidalgo, México, D.F.

Distribución: Coordinación de Documentación
y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero No. 5000, Col. CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
tel. 5728-2300 exts. 2195 y 2204.

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

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magda. María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magdo. Constancio Carrasco Daza

Magdo. Flavio Galván Rivera

Magdo. Manuel González Oropeza

Magdo. José Alejandro Luna Ramos

Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar

Magdo. Pedro Esteban Penagos López

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

Lic. Diego Gutiérrez Morales
Secretario Administrativo

Mtro. Patricio Ballados Villagómez
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Lic. Verónica Nava Ramírez
Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Lic. Héctor Dávalos Martínez
Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. Octavio Mayén Mena
Coordinador de Comunicación Social

Lic. Rodolfo Terrazas Salgado
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Consejo Editorial

Magdo. Manuel González Oropeza
Presidente

Magda. Ma. del Carmen Alanis Figueroa
Magdo. Salvador O. Nava Gomar
Dr. Sergio García Ramírez
Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez
Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Vocales

Contenido

Presentación 9
Introducción a la Tercera Época de la revista Justicia Electoral 11

Sección Doctrinal

José Ramón Cossío Díaz
Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales 15

Manuel González Oropeza
Equidad de género en el Derecho Electoral 25

Héctor Solorio Almazán
Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados Unidos Mexicanos 49

Eduardo Valdés Escoffery
El sistema político y electoral panameño, y su influencia en la configuración del sistema de partidos 73

Dennis Allen Frías
La reforma constitucional del 2004 y el Tribunal Electoral (Panamá) 91

Amalia Edith Oporto T. de Iriarte
El principio de preclusión y su aplicabilidad en el artículo 167 del Código Electoral boliviano 103

Luis Eduardo Medina Torres
La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005 131

Luis Eduardo Botero
En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia 171

Ma. Macarita Elizondo Gasperín
Las Naciones Unidas contra la corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (el caso de México) 189

Sección Estados

Oswaldo Chacón Rojas
Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral: el caso Chiapas 219

David Cienfuegos Salgado
La reforma constitucional al artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, del 4 de octubre de 2002 . . 239

Iniciativa de reformas a los artículos 18, 42 y 80 de la Constitución Política del Estado de Baja California . . 243

Decreto núm. 99 que expide la H. XVII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California 249

Sección Bibliográfica

I. Reseña
Una nueva mirada a un tema de nuestro tiempo. *Sobre la democracia constitucional* de Pedro Salazar Ugarte 255
Santiago Nieto Castillo

II. Bibliografía especializada sobre representación proporcional. 261

Sección Documental

Subsección histórica
Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos [1821] 279

Subsección de actualidad
Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama *vs.* Nicaragua Sentencia del 23 de junio de 2005 287

Presentación

Hace algunas décadas, en la primera mitad del siglo XX, un sabio español afirmaba que el progreso no consistía en aniquilar hoy el ayer, sino, al revés, en conservar aquella esencia del ayer que tuvo la virtud de crear ese hoy mejor. El sabio, un filósofo madrileño, sabía de lo que hablaba. La mejor forma de crear un futuro mejor, consiste en conocer y rescatar lo bueno del pasado, ese, y no otro, es el tema de nuestro tiempo.

Las palabras de José Ortega y Gasset resuenan con una actualidad inusitada. El verdadero progreso consiste en revalorar el pasado en todos sus aspectos. Para nuestro Tribunal, no tengo la menor duda que sólo se conseguirá evolucionar en la medida en que se conozcan y reconozcan los grandes aportes que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la anterior integración de este órgano jurisdiccional brindaron en su momento a la democracia mexicana. Su aporte, no sólo se ha medido en la calidad de las sentencias, sino también en otro aspecto: el académico, en el que la Revista Justicia Electoral ha tenido un papel prioritario.

Han pasado más de quince años desde que, en 1992, apareciera el primer número de la revista *Justicia Electoral*. En esa novel etapa, que abarcaría de ese año hasta 1996, el objetivo de la publicación fue, en palabras de los propios presentadores de la revista, construir un foro abierto a la reflexión académica que contribuyera a proporcionar elementos de análisis a los órganos electorales, actores políticos y comunidad académica en general. Sobra decir que esa primera etapa, interrumpida por las reformas constitucionales y legales de 1996, cumplió con creces sus objetivos.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Una segunda etapa de *Justicia Electoral* corrió desde las citadas reformas constitucionales de 1996 hasta el año pasado. Abarcaría diez años de vida institucional. En ese tiempo, trece ejemplares serían publicados. En sus páginas se revisarían temas de Derecho Electoral, sistemas electorales y de partidos, contencioso electoral, derecho procesal y argumentación jurídica, entre otros. En el último, el número 21, el Magistrado Leonel Castillo González expresó que con dicho ejemplar concluía una etapa más de la revista *Justicia Electoral* y hacía votos porque la nueva integración del Tribunal Electoral continuara con las tareas editoriales y de difusión iniciadas desde los años noventa.

Con el inicio de este nuevo ciclo institucional de la revista *Justicia Electoral* queremos emprender de nueva cuenta el reto de generar un espacio de divulgación y discusión que difunda los nuevos planteamientos en el ámbito de la justicia electoral. Con esta publicación, consolidamos una tradición jurídica en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableciendo nuevos enfoques de estudio, amplitud de criterios y respeto en el disenso; en síntesis y parafraseando a Ortega y Gasset: conservaremos la esencia del ayer para crear un hoy mejor.

En esta nueva etapa, acogemos con entusiasmo la función de difundir la cultura democrática a través de la publicación de libros y revistas como *Justicia Electoral*. Con ello nos sumamos al esfuerzo que, desde hace tres lustros, los juzgadores electorales han hecho por edificar una dogmática electoral acorde con los tiempos del Estado Constitucional de Derecho.

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Introducción a la Tercera Época de la revista *Justicia Electoral*

Es por demás grato presentar el primer número de la tercera época de nuestra publicación, que se ha logrado ganar su propio lugar en el ámbito editorial especializado en la materia electoral. Se sigue así una tradición, pues si bien *Justicia Electoral* apareció inicialmente en 1992, en 1996 se inició la segunda época, coincidentemente con los diferentes cambios, tanto normativos como institucionales, que en tal año se verificaron. Tras la renovación de la magistratura electoral, en 2006, con nuevos bríos y renovada creatividad, se presenta este primer número de una nueva época. Así, se combinan amigablemente la tradición y el cambio, elementos indispensables para la continuidad de las instituciones.

La época que ahora se inaugura persigue, entre otros fines, que a través de *Justicia Electoral* se fomente un diálogo respetuoso, pero sobre todo serio e informado, en torno a la materia electoral; diálogo en el que participen voces de los diferentes ámbitos interesados en las elecciones y la justicia electoral: el administrativo, el académico y, por supuesto, el judicial. En este sentido, se pretende hacer de nuestra revista un medio de difusión de la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Con tal esquema, las páginas de esta publicación semestral se mantienen abiertas y se reitera la invitación a los integrantes de las judicaturas de los tribunales electorales de las diferentes entidades federativas para que presenten ensayos en la materia de su especialidad. De igual manera son bienvenidos trabajos de los estudiosos que

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

desde la academia deseen contribuir al debate serio, informado y respetuoso. Es importante destacar que, a lo largo de los 21 números previos, nuestra revista se ha visto distinguida con la participación de más de 190 autores, entre académicos, juzgadores y servidores públicos electorales, tanto nacionales como extranjeros.

Por lo que se refiere al programa editorial que en esta tercera época se ha adoptado, es preciso mencionar que se incluye una sección dedicada a los Estados, en la cual se publicarán resoluciones judiciales de tribunales electorales de las entidades federativas o reformas a la normativa electoral. Por su parte, la sección documental se dividirá en una subsección histórica y una subsección de actualidad.

La subsección histórica se reserva para la publicación de documentos inéditos obtenidos de fondos y acervos históricos reservados del país, particularmente del Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México. La finalidad de este apartado es la reproducción de capítulos históricos de las elecciones mexicanas. Por su parte, en la subsección de actualidad se publicarán materiales electorales emitidos tanto por el propio TEPJF como por tribunales extranjeros o internacionales y otras autoridades electorales, con el propósito de divulgar su contenido y contribuir a la transparencia y acceso a la información en la materia.

Finalmente, por lo que hace a la sección doctrinal, es relevante precisar que toda colaboración será sometida al arbitraje académico del Consejo Editorial de esta institución, bajo las reglas reconocidas oficialmente para ello.

Reitero mi alegría por la renovación de este, ya añoso, proyecto editorial. Me emociona ser parte de su renovación e impulso. Sin embargo, toda empresa, como esta revista, requiere siempre la participación de muchas personas. Entre éstas, son fundamentales los lectores y los autores. Ya se ha convocado a éstos, por lo que sólo resta convocar a los primeros.

Manuel González Oropeza
Magistrado Electoral
Presidente del Consejo Editorial

Sección Doctrinal

Los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de los congresos locales

José Ramón Cossío Díaz*

El Partido Revolucionario Institucional promovió la acción de inconstitucionalidad al rubro citado, por considerar, esencialmente, entre otros motivos, que la reforma al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes transgredía los artículos 52, 53, 54 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se mantenía la proporción del 60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional en la integración del Congreso del Estado de Aguascalientes, provocó así, una sobrerrepresentación de un partido político.

Sobre este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de seis votos de los señores ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José de

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

El contenido de este documento derivó del voto concurrente que formularon los ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, en relación con las consideraciones sustentadas en el fallo de la acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional.

Se agradece el apoyo de la licenciada Laura Rojas Zamudio para la elaboración de este documento.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández y Mariano Azuela Güitrón, reconocer la validez del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Las consideraciones que sirvieron de base para resolver lo señalado se sustentaron en el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, emitido por unanimidad de 11 votos en la sesión del 23 de septiembre de 2003, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003, y que dio lugar a la tesis de jurisprudencia número P./J. 74/2003,[1] del tenor siguiente:

> MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 según el de representación proporcional, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

De lo anterior se desprende que el citado criterio mayoritario que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno consiste básicamente en que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas

[1] Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 535.

de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos principios, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución federal, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52, en donde se señala que la citada Cámara estará integrada con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente; por lo que las Legislaturas estatales dentro de esa libertad de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse significativamente de los porcentajes y bases generales establecidos en la Constitución federal, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

Ahora bien, los que suscribimos el presente voto concurrente disentimos de este criterio ya que en nuestra opinión, resulta del todo inexacto acudir al modelo que la Constitución federal establece para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Federal (artículos 52 y 54), para adoptarlo como modelo a seguir por los congresos locales en lo referente a su integración.

En efecto, conforme al artículo 40 de la Constitución federal, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Por su parte, el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución federal, dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del pacto federal.[2]

---

[2] Así, los Estados Unidos Mexicanos, conforme a su sistema federal, se integra con los poderes federales y los locales, cuya creación le corresponde a la Constitución general, así como la regulación de su organización y funcionamiento, que determina las bases generales de la organización política de éstos.

Esta soberanía, en relación con los estados de la Federación, se manifiesta básicamente en dos órdenes:

a) La capacidad de elegir a sus gobernantes, y

b) La de darse sus propias leyes en las materias sobre las que la Federación no legisla.[3]

Ahora bien, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿que es el que regula el orden estatal? dispone, en cuanto a los poderes legislativos locales, lo siguiente:

> Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
>
> Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
>
> …
>
> II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.
>
> Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

---

[3] La facultad de otorgarse sus propias leyes obedece a que precisamente la propia Constitución federal así lo dispone, sea por lo dispuesto en la cláusula del artículo 124 constitucional, sea por atribución expresa. Así entonces, en este ámbito los estados no tienen por qué emitir disposiciones idénticas o similares a las adoptadas por la Federación o a las previstas en la Constitución Federal respecto de esta última, toda vez que, en su elaboración, tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.

> Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;"[4]

De lo anterior se advierte que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que éstos se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

En cuanto a los poderes legislativos estatales, en lo que al caso interesa, refiere que el número de representantes en las legislaturas de los estados deberá ser proporcional al de habitantes de cada uno, y señala que las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Así entonces, para que las legislaturas estatales cumplan con la norma constitucional basta con que adopten los principios de mayoría relativa y representación proporcional dentro de su sistema electoral local, en tanto que se encuentran facultadas para reglamentar con toda libertad los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el mismo principio, tal como se desprende del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

En efecto, los estados tienen *plena libertad* de precisar la forma de combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, por lo que en cada uno de ellos la legislatura local habrá de ponderar sus necesidades propias y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que la integren, así como el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa, la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputados de

---

[4] El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país o un estado; por tanto, se caracteriza, primordialmente, porque en virtud de la simple diferencia aritmética superior de votos, a favor de un candidato, éste resulta elegido.

Por su parte, la representación proporcional constituye el principio de asignación de curules, por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

representación proporcional y las circunscripciones plurinominales en que habrá de dividirse su territorio.

En este entendido, las legislaturas estatales a lo único que están constitucionalmente obligadas es a introducir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en su sistema electoral, *sin que exista la imposición de reglas específicas para efectos de su reglamentación*, pues esto se desprende expresamente del artículo 116, fracción II, tercer párrafo al disponer "… en los términos que señalen sus leyes", y de donde se desprende que esta facultad les es conferida para que conformen su sistema electoral, a través de cualquiera de las formas conocidas del género de representación proporcional,[5] o incluso, para que construyan alguno, siempre y cuando incluyan los elementos necesarios para que los órganos electos estén integrados con representantes surgidos de la aplicación de una fórmula que contenga la correlación de los sufragios obtenidos por los partidos y los representantes asignados o reconocidos a éstos.

Así, la facultad de reglamentar dichos principios se encuentra constitucionalmente consignada a favor de los poderes legislativos estatales, bastando con que incorporen en sus sistemas electorales ambos principios de elección, sin que se prevea disposición adicional al respecto. Por ende, la reglamentación específica en cuanto al

---

5 Sobre la representación proporcional, la doctrina identifica a su vez tres subsistemas, a los que denominan: a) Representación proporcional pura, bajo el cual la proporción de votos logrados por un partido político y la proporción de curules asignadas, encuentran la mayor aproximación, sin la presencia de barreras legales directas o indirectas que alteren el efecto proporcional; b) Representación impura o imperfecta, donde por medio de barreras indirectas, como la división del territorio en gran cantidad de circunscripciones o distritos pequeños o medianos, se impide un efecto proporcional aritmético inmediato, en el que se empate el porcentaje de escaños y el de votos, y c) Representación proporcional con barrera legal, donde se limita el número de partidos a los que se concede la posibilidad de acceder a la representación parlamentaria, mediante una barrera inicial.

Una de las características fundamentales del sistema de representación proporcional, en oposición al de mayoría relativa, es el de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular, y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría; sin embargo, tiene asimismo la finalidad de limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de influencia en la sociedad, que permite sólo el acceso de aquellos que sean beneficiados con el porcentaje de votación, igual o mayor al límite establecido para acceder.

número de diputados por cada principio, los porcentajes de votación requerida, las barreras legales para acceder a este tipo de asignaciones y las fórmulas de asignación de diputaciones, *queda al arbitrio del órgano legislativo estatal*,[6] aclarándose que en ese ejercicio pleno de sus facultades siempre deben respetar las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno es democrática y representativa, asegurándose así que las minorías queden correctamente representadas en los órganos legislativos estatales, lográndose así un equilibrio en los citados órganos a fin de asegurar la participación de las minorías en las decisiones que se tomen en la asamblea, a efecto de proteger los intereses de los grupos sociales que representan.

Todo lo anterior tiene apoyo precisamente en la reforma al dispositivo constitucional citado, publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, la que tuvo como único propósito el *constreñir a los estados para que sus legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa u de representación proporcional*, haciendo extensivo el sistema de representación mixta establecido para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero únicamente en cuanto a la integración se refiere.

En efecto, en cuanto al tema aquí tratado, las razones que se desprenden del procedimiento legislativo que tuvo como resultado la citada reforma, son las siguientes:

---

6 En efecto, de conformidad con el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal, esta cuestión es responsabilidad directa de las legislaturas locales, pues como ya ha quedado precisado, en este aspecto la propia Constitución federal no establece lineamientos específicos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a las legislaciones estatales correspondientes.

Al respecto, podría considerarse que si bien el aumento o disminución de diputados por cualquiera de los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, así como el umbral mínimo de votación para acceder a la asignación de diputados por el segundo de los principios, eventualmente pudiera trascender y afectar a algún partido político en lo particular, ello es una cuestión que por sí misma no implica contravención al artículo 116 constitucional, en la medida en que el principio se acoja de una manera real y efectiva y no sujeto a distorsiones, es decir, que no sólo se prevea para la integración de la legislatura el principio de representación proporcional, sino que además éste debe verse reflejado en la conformación del Congreso.

…VI. De las legislaciones electorales locales:

Se propone, en el Título Quinto de nuestra Carta Magna relativa a los estados de la Federación y Distrito Federal, la reforma de la fracción II tercer párrafo y adición de una fracción IV al artículo 116 constitucional, para señalar, en el primer caso, que 'las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes' y, en el segundo caso, que las constituciones y leyes de los estados, en materia electoral, garantizarán que sus elecciones, en los niveles local y municipal, se realizarán en el ejercicio de su función como principios rectores los de 'legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia' y que 'las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones'; que se establezca un sistema de medios de impugnación y se fijen plazos convenientes para su desahogo; que en las prerrogativas de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social y al financiamiento público se aplique un criterio de equidad que se controle y supervise dicho financiamiento y las erogaciones que los mismos hagan, se fijen límites a los gastos de campaña; y que se tipifiquen '…los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ella deban imponerse.

…

10. Del artículo 116.

En el último párrafo de su fracción II, se sustituye la palabra 'las' por 'sus', a efecto de que, en el marco del pacto federal, SEAN LAS LEYES ESTATALES LAS QUE REGULEN, EN EL ÁMBITO DE SU AUTONOMÍA, LA INTEGRACIÓN DE SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELEGIDOS, SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Además, se considera conveniente adicionar el inciso h de la fracción IV de este artículo.

…

De lo anterior queda claro que la única intención del órgano reformador de la Constitución fue determinar la forma de integración de las legislaturas estatales, la cual sería a través de los principios de

mayoría relativa y de representación proporcional, dejándolas en plena libertad para que en el ámbito de su autonomía, sea en sus leyes estatales en las que se regulen los diversos aspectos complementarios tales como los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por los citados principios, etcétera.

En esta tesitura, desde ningún punto de vista puede considerarse válido tratar de imponer a los estados de la República, el sistema que prevé la Constitución federal en sus artículos 52 y 54, en lo referente a la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Federal, porque precisamente estas disposiciones se refieren a un ámbito de competencias diferente. Lo anterior es así porque en esta materia, la Constitución hace a los estados una atribución competencial expresa o delegación expresa, de modo que en esta esfera ellos pueden decidir libremente y tomar decisiones y opciones políticas que no coincidan con las adoptadas por la Federación.

Por lo tanto, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde especificar, *motu proprio,* cuáles son las reglas electorales que materializan los principios generales establecidos en el artículo 116 de la Constitución federal, sino por el contrario, su tarea consiste en determinar si ciertas reglas electorales establecidas en las legislaciones estatales respetan o no dichos principios, y si respetan las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno de nuestro país es democrática y representativa.

Por todo lo anterior es que disentimos de las consideraciones del criterio mayoritario aplicado en la resolución del presente asunto.

Conclusiones

1. El Estado mexicano es una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental (artículo 40 de la Constitución federal).
2. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interio-

© TEPJF

res, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del pacto federal (artículo 41 de la Constitución federal).

3. Esta soberanía, en relación con los estados de la Federación, se manifiesta básicamente en dos órdenes:
   a) La capacidad de elegir a sus gobernantes, y
   b) La de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la Federación.
4. La facultad de otorgarse sus propias leyes obedece a que precisamente la propia Constitución federal así lo dispone, sin que ello implique que deban contener disposiciones idénticas o similares a las previstas en la Constitución federal, toda vez que en su elaboración tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.
5. Los estados tienen que diseñar los sistemas electorales que servirán de base para la integración de sus Congresos sobre la base de los principios de representación proporcional y de mayoría relativa en la integración de sus Congresos. Sin embargo, cuentan con *plena libertad* de precisar la forma de combinar estos sistemas de elección, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas específicas (artículo 116, fracción II, tercer párrafo de la Constitución federal), y se señala que en ese ejercicio pleno de sus facultades siempre deben respetar las estipulaciones del pacto federal, en el entendido de que la forma de gobierno de nuestro país es democrática y representativa.
6. A diferencia de como se regula en el ámbito federal (artículos 52 y 54), el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución federal *no impone reglas específicas* a las legislaturas estatales para efectos de la asignación de diputados por los principios de mayoría y de representación proporcional, sino que les otorga plena libertad para que éstas lo instrumenten en sus leyes, siempre respetando las estipulaciones del pacto federal.

Equidad de género en el Derecho Electoral*

Manuel González Oropeza**

SUMARIO: I. Acción afirmativa como instrumento de equidad. II. Legislación y equidad de género. III. Equidad de género en los tratados internacionales vigentes en México. IV. El Poder Ejecutivo y la paridad de género. V. La justicia electoral y la paridad de género.

I. Acción afirmativa como instrumento de equidad

Mucho se ha debatido a nivel internacional sobre el tema de equidad de género. Se han analizado los puntos de vista social, político, económico, laboral y familiar, entre otros. Sin embargo, dentro del ámbito político electoral resulta imprescindible la perspectiva jurídica, y en particular la jurisdiccional, para obtener una visión más apegada a la realidad que nos permita comprobar la eficacia en la aplicación de las normas legisladas sobre la materia.

El término "género", por ejemplo, "alude a la distinción de los atributos de hombres y mujeres que son asignados por la sociedad",[1] a dife-

* Ensayo elaborado con la colaboración de Helen Patricia Peña Martínez.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México,* Serie estadísticas de género. Una guía para el uso y una referencia para la producción, UNIFEM/CONMUJER, México, septiembre de 2000, p. 6.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

rencia de las distinciones basadas en términos raciales que en México han quedado proscritas como clasificación legal. Las relaciones de género se expresan en valores, percepciones, prácticas y actitudes sociales que se recogen en el sistema jurídico integralmente. La distinción entre hombres y mujeres está reconocida por la legislación y la jurisprudencia para efectos de definir la discriminación, el matrimonio, el mercado de trabajo y muchas otras instituciones, incluso las formas representativas de gobierno y la participación política de los ciudadanos.

La distinción de las personas por razón de género no ha sido considerada como discriminatoria, sino como una necesaria distinción para evitar precisamente prácticas discriminatorias. En cambio, la raza y la clasificación de la población mexicana a través de criterios étnicos sufren mayor suspicacia, pues han quedado legalmente proscritas desde la Independencia.

La definición de género en sí establece una clara diferencia social entre hombres y mujeres. Consecuentemente, el tema de la equidad tiene que partir de un camino de dos vertientes que se convierte en una fuente inagotable de polémica. Ello, indudablemente ha incidido en que la equidad entre ambos géneros sea un campo no bien definido y aún por construirse.

En el ámbito político y jurídico se han tomado una serie de medidas para paliar la ausencia de representación política de diferentes grupos, socialmente vulnerables. Dentro de estas medidas se encuentran las llamadas "cuotas o acciones afirmativas", que son un mecanismo puesto en práctica para lograr que las minorías puedan ejercer sus derechos, a pesar de los obstáculos sociales a los que nos hemos referido con anterioridad.[2]

La acción afirmativa es una excepción al principio de igualdad idealizada, donde los actores se reconocen con sus capacidades distintas, tal como el derecho social lo hizo en su oportunidad en el constitucionalismo mexicano en 1917, neutralizando las inequidades surgidas en una aparente autonomía de la voluntad que hacía a todas las partes contratantes en una relación laboral o económica iguales.

---

[2] El artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, del 2 de agosto de 2006, la define como el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

De esta manera, la acción afirmativa pretende igualar las condiciones de los grupos vulnerables a través de políticas públicas que igualen las condiciones de desigualdad entre las personas de distintos grupos sociales. El término fue acuñado por John F. Kennedy en su orden del 6 de marzo de 1961, cuando al crear una Comisión para promover la igualdad de oportunidades en el empleo estableció programas de financiamiento federal hacia los empleadores, con la obligación, a cambio, de "tomar acciones afirmativas" en la liberación de cualquier prejuicio racial en la contratación y el empleo. Posteriormente, Lyndon B. Johnson explicó en un discurso ante la Universidad Howard, cuyos estudiantes son afroamericanos, el 4 de junio de 1965, que la igualdad no se logra a través de declaraciones abstractas, sino a través de oportunidades concretas.[3]

Derivado de este concepto, y dedicado específicamente a la mujer, nos detendremos en el término de las cuotas de género, nombradas también como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, que ha sido adoptado por muchas legislaturas para paliar en alguna medida las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres en la esfera política.

En este contexto, resulta muy importante destacar que las cuotas de género han sido preceptuadas como obligatorias en la mayor parte de los instrumentos jurídicos de los países que las contemplan, pero su vigencia es transitoria, hasta tanto sean superadas las diferencias a las que nos hemos referido reiteradamente.

Debido a la diversidad que ha caracterizado el debate en diferentes partes del mundo, mostraré las diferentes etapas que ha recorrido el tema de la participación de la mujer en el quehacer político en algunos de los países de cada continente y cómo se han resuelto distintos litigios suscitados como consecuencia de los deseos de concreción de estos anhelos.

---

[3] En dicho discurso, Johnson manifestó: "Buscamos no sólo la libertad, sino la oportunidad, no sólo la igualdad legal, sino la habilidad humana, no sólo la igualdad como derecho y teoría, sino la igualdad como hecho y resultado". A raíz de este discurso, emitió la Orden Ejecutiva número 11246, el 24 de septiembre de 1965, en donde ordena que todos los contratistas del gobierno federal deberían tomar acciones afirmativas hacia la contratación de minorías. Esta orden fue ampliada el 13 de octubre de 1967 para cubrir las acciones afirmativas en razón del género de las personas. *Cfr.* http://www.infoplease.com/spot/affirmativetimeline1.html#1961

© TEPJF

De esta manera, analizaremos las acciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y preferentemente el Judicial, encaminados al logro de una adecuada presencia femenina en los espacios de poder y representación política.

II. Legislación y equidad de género

Algunos autores han externado que la Constitución federal de México de 1917 no consideró, en sus inicios, el debate del tema sobre equidad de género. El resultado fue contrastante, ya que a pesar de ser una Constitución con orientación social, preocupada por clases sociales vulnerables, como los trabajadores, los campesinos y tangencialmente los indígenas, las mujeres fueron olvidadas, no tanto por convencimiento de la disminución de su condición, sino más bien por el temor de su orientación política y de su presumible ideología conservadora.[4]

Luis González ha señalado que existía en esa época un desinterés generalizado de la ciudadanía por la democracia, agudizado por los deseos secesionistas de sociedades locales, ambiciones políticas de militares, entre otros.[5]

Sin embargo, Felipe Tena Ramírez[6] dejó sentado que no se había hecho una interpretación literal de la Constitución, porque no existía una negativa expresa que impidiera la participación política de la mujer; más bien habían tenido gran influencia en el análisis, las cuestiones políticas e históricas que caracterizaron la época.

Otros consideran que existía una idea generalizada sobre el papel que debía desempeñar la mujer y que estaba relacionado con la atención de la familia y del hogar y no con los graves asuntos del Estado.

---

4 Este temor se observa en 1937 con el dictamen a la Iniciativa de reforma al artículo 34 constitucional, que presentó Lázaro Cárdenas, donde se lee: "(...) No existe por tanto el peligro de que la acción de la mujer campesina, obrera o empleada *(Nota del autor: nótese que no dice nada de las amas de casa que eran mayoría en la época)* se extravíe debido a la influencia de las ideas conservadoras". *Cfr.* "La participación de la mujer en la vida electoral de México". http://www.cronica.diputados.gob.mx

5 González, Luis. *El liberalismo triunfante. Historia General de México*, México, El Colegio de México, citado por Peña Molina, Blanca Olivia en *¿Igualdad o diferencia?,* México, Plaza y Valdés, 2003, p. 58.

6 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano,* Porrúa, México, 1990, p. 95.

La relación entre la familia como núcleo de la formación estatal que la sociología de la época había descrito aparentemente no había convencido a los políticos de la época institucional para incluir la expresa participación política de género.

Sin embargo, para establecer una fecha en México sobre este tema hay que considerar que las primeras señales en el país para la ampliación de espacios de participación política comenzaron en el ámbito local. El derecho de elegir y ser elegido para ciudadanos de ambos sexos en elecciones municipales se otorgó en 1916 en los estados de Chiapas, Yucatán y Tabasco. En 1923 se proclamó la igualdad jurídica en San Luis Potosí, y en 1936 tuvo lugar este reconocimiento en el estado de Puebla.

En el ámbito federal, la primera gran reforma constitucional para las mujeres, que reconocía su derecho ciudadano, tuvo lugar el 17 de octubre de 1953 y con ella se reformó el artículo 34 constitucional, después de la expedición de la Constitución de Baja California.

Para un estudio de la equidad de género en México, es necesario reconocer que el término está íntimamente relacionado con los artículos 1º y 4º de la carta magna vigente.

El artículo 1º, como resultado de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, contiene tres párrafos, los cuales están relacionados con la equidad de género.

El primer párrafo se refiere al principio de igualdad de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, sin distinción alguna, con respecto a los derechos fundamentales que la Constitución establece. Ahora bien, al considerar la interpretación de la Constitución como un todo, debemos tomar en cuenta lo establecido en el artículo 133 constitucional, que reconoce a los tratados, entre otros, como "la Ley Suprema de toda la Unión", y por tanto se deben incluir aquellos derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte.

El segundo prohíbe la esclavitud, y es el párrafo trasladado del artículo 2º de la carta magna, con motivo de la reforma antes mencionada. Aunque pudiera parecer que este artículo ha sido rebasado por el tiempo, debemos recordar que todavía existen algunas prácticas de esclavitud, relacionadas con asuntos laborales y sexuales, en la que los principales sujetos afectados son los niños y las mujeres.

El tercer párrafo fortalece el concepto de igualdad, al considerar que no se debe discriminar a las personas por motivos de raza, reli-

© TEPJF

gión, *sexo*, origen social, entre otros, con lo que se excluye todo trato desigual. Este párrafo fue incorporado en el actual texto constitucional a partir de la reforma de 2001, siguiendo lo postulado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, publicado en el *Diario Oficial* el 12 de mayo de 1981 y que sirvió de base para la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio de 2003.

La Ley en comento prevé una serie de medidas que tutelan los derechos y libertades consagrados en la Constitución y los tratados internacionales, y que deberán ser tomadas por autoridades y órganos públicos federales; además promueve la igualdad de oportunidades, a través de una asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta norma busca promover la permanencia del sexo femenino en el sistema educativo en todos los niveles; pone especial énfasis en los temas de salud reproductiva y procura la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías, para permitir una mayor incorporación de las mujeres a las labores productivas y políticas. Aunque este rubro no ha representado una despenalización del aborto todavía, como en nuestros vecinos países.

A propósito de la regulación encaminada a conciliar la vida privada de las mujeres con la pública, es importante comentar que este tipo de medidas han sido tomadas en algunos países latinoamericanos, por ejemplo Cuba, desde fechas tan tempranas como 1991, materializada con la creación de círculos infantiles (guarderías). Esta iniciativa se llevó a cabo inicialmente para sectores prioritarios de la economía y después se extendió hacia el resto de las áreas y está dedicada a madres trabajadoras con hijos de 1 a 5 años de edad.[7] Este tipo de guarderías están diseñadas con un horario flexible, que les permite a las madres cumplir su jornada laboral sin mayores contratiempos. Al mismo tiempo, los niños se encuentran atendidos por profesionales capacitadas pedagógicamente y alimentados de manera adecuada.

No obstante, retomando el análisis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ésta ha incorporado preceptos muy innovadores y de gran utilidad jurídica al considerar que en la inter-

7 Rico y Marco, 2004, citado por Sonia Montano. *Los caminos hacia la igualdad*, www.eclac.org

pretación y aplicación de esta norma deberá existir congruencia con lo estipulado en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito en ese rubro y con las recomendaciones de los organismos multilaterales y regionales, que por demás constituyen, en la materia de derechos humanos, uno de los más completos (artículos 6º y 7º).

En este sentido, es importante destacar que históricamente ha existido una escasa aplicación de los instrumentos internacionales en los casos que se analizan, muchas veces por defender a ultranza la supremacía constitucional y otras por falta de actualización en los temas de aplicación de los tratados internacionales en el ámbito interno.

La equidad de género comenzó con los derechos políticos y después se propagó a la igualdad en todas las áreas, así como a la prohibición de la discriminación de razas y de género.

Por su parte, el artículo 4º regula la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, destacando el desarrollo de la familia. Este precepto tiene en su haber ocho reformas constitucionales, de las cuales la del 74 y la del 2000 están relacionadas directa o indirectamente con el tema que nos ocupa.

La primera de estas reformas modificó el párrafo 1º del artículo 4º, que reconoció constitucionalmente la igualdad.

El 7 de abril de 2000 se llevó a cabo otro cambio para establecer el derecho de las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Otra norma que fue aprobada recientemente fue la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, que como mencionamos anteriormente, hace especial referencia a las cuotas afirmativas de género.

Del análisis y relación de la normatividad vigente nos queda claro que desde el punto de vista legislativo no hay nada que se oponga a la concreción de la paridad de género. Sin embargo, la realidad indica que en la práctica existen otras condiciones sociales que no permiten el adecuado cumplimiento de lo regulado.

A esto debemos agregar que el principio de igualdad, contenido en los artículos 1º y 4º, puede ser considerada una abstracción jurídica, contra la que inciden esas condiciones sociales a las que nos

referíamos anteriormente, y que permiten el acceso desigual de ambos géneros a la vida política.

En ese sentido, como veremos más adelante, cuando algunos actores políticos pretenden que los órganos jurisdiccionales apliquen reglas neutrales a situaciones desiguales, estamos dando lugar a injusticias e inequidades.

Sobre el tema de la igualdad y la diferencia, Luigi Ferrajoli[8] ha identificado cuatro modelos de relación entre derecho y diferencia contenidos en los instrumentos constitucionales, que según mi punto de vista deben ser tomados en cuenta por todos los impartidores de justicia en el análisis de esta problemática, al igual que lo ha venido haciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[9]

El primer modelo calificado como el de la indiferencia jurídica de las diferencias en el que las diferencias son ignoradas a partir de una idea abstracta de igualdad. Las diferencias no se valorizan si se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Este es el paradigma hobbesiano del estado de la naturaleza y la libertad salvaje, que confía a las relaciones de fuerza la defensa, o por el contrario, la opresión de las diversas identidades, y en particular, el de la diferencia de sexo que se resuelve en la sujeción de hecho de la mujer al poder masculino y en su relegación a su papel doméstico "natural" de mujer y de madre.

En el segundo modelo, el de la diferenciación jurídica de las diferencias, se jerarquizan las diferentes identidades. Según este modelo, las identidades determinadas por las diferencias valorizadas (de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta y otras) resultan asumidas como status privilegiados, fuentes de derechos y de poderes, e incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre sujetos privilegiados; mientras otras —la de mujer, pero también la de judío, negro, hereje apóstata, extranjero, etcétera— se asumen como status discriminatorios, fuentes de exclusión y de sujeción, y, a veces, de persecuciones.

Éste es el paradigma discriminatorio cuando la igualdad y los consecuentes derechos "universales" aparecen pensados y proclamados

---

8 www.filosofiayderecho.com/biblioteca-e/ferrajoli.htm

9 Acción de inconstitucionalidad 2/2002, SCJN, P:/Acciones-CJEJ/2002/sentencias/S-002-2002.doc

en las primeras Constituciones liberales, únicamente con referencia al sujeto macho, blanco y propietario.

En el tercer modelo, el de la homologación jurídica de las diferencias, éstas son también valorizadas y negadas, pero no porque algunas sean concebidas como valores, sino porque todas resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Más que transformadas en status privilegiados o discriminatorios, resultan desplazadas, o peor aún, reprimidas y violadas, en el cuadro de la homologación, neutralización e integración general.

Existe también un cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias: el de la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales —políticos, civiles, de libertad y sociales— y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad.

Es decir, que en la aplicación de los preceptos constitucionales que contienen el principio de igualdad podemos encontrarnos con que las diferencias son soslayadas partiendo de una sociedad idealizada, donde el discurso admitido es el de "lograr la igualdad jurídica de las personas", cuando se reconoce el impedimento a ocupar un puesto político de una mujer, porque al ser madre va a tener que ausentarse de sus actividades (status discriminatorio), o cuando no se tiene en cuenta o se niegan, en una elección intrapartidaria, los aportes y diferentes puntos de vista que puede aportar la representación femenina, que tan necesaria es para lograr un equilibrio político y social.

En este sentido, el derecho está obligado a tomar en cuenta las diferencias para regular determinadas situaciones jurídicas, aunque aparentemente la decisión que los administradores de justicia adopten sea desigual.

Por su parte, el artículo 2º ha sido otro de los artículos considerados en la reforma del 14 de agosto de 2001. Su principal valor radica en que ha reconocido el papel que deben desempeñar las mujeres indígenas, entre otros, en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria y el deber de las autoridades de permitir la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, y el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación.

Otro cambio importante lo constituyó la sustitución del término "hombre" por el de "persona", que tuvo lugar en el contenido del artículo 5º constitucional, de forma que los derechos consagrados en dicho artículo no se entiendan reservados exclusivamente a los hombres. Este cambio podría parecer una formalidad, sin embargo tiene un trasfondo importante, debido a que frecuentemente la palabra "hombre" ha sido utilizada en lugar de "humanidad", y ello constituye una omisión o exclusión real del género femenino.

A las modificaciones mencionadas hasta ahora debemos adicionar las realizadas para lograr un mayor acceso a las candidaturas para las mujeres a través de la ley reglamentaria de estos artículos o en los mismos artículos 35 y 36 constitucionales, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la etiquetación y aumento de los montos asignados a las instituciones encargadas de políticas públicas a favor de las mujeres en los presupuestos de egresos del 2002 y 2003.

Aunque en 1993 y 1996 la legislación aprobada señalaba que los partidos promoverían una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, la indeterminación de la norma permitió que la mayor parte de las candidatas mujeres fueron suplentes, o bien en los últimos lugares de las listas de representación proporcional. La reforma del COFIPE del 25 de junio de 2002, fue la que logró un verdadero avance al garantizar materialmente la distribución de las candidaturas "efectivas", entre categoría de género. Así, el artículo 38, inciso f), fue reformado para obligar a los partidos políticos a garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas.

El artículo 175, párrafo 3, instó a los partidos políticos a materializar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en el ámbito político nacional, al permitir postulaciones a cargos de representación popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. De esta forma evitó que los partidos políticos promovieran internamente la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres, lo que no resultaba tan efectivo para lograr una representación femenina en la postulación a cargos de elección.

Los artículos 175-A, B y C establecieron los mecanismos para hacer efectiva esta disposición.

El primero de ellos designa un tope para los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, de no más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, en las solicitudes de registro de candidatos a diputados y senadores.

El artículo 175-B considera que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

El último artículo señala las sanciones a las que se harán acreedores los partidos o coaliciones que incumplan lo preceptuado.

En lo que toca a las legislaciones electorales de las entidades federativas, se observa que 16 incluyen las acciones afirmativas para diputaciones de mayoría relativa y 20 para las de representación proporcional. En 15 se aceptan las cuotas para las candidaturas de las presidencias municipales, 16 en regidurías y 17 para los cargos de síndicas por ambos principios.

Otras de las acciones encaminadas a lograr la equidad entre hombres y mujeres fue (en febrero de 1965), la reforma al artículo 18 constitucional, que reconoció las necesidades específicas de las mujeres en prisión, al separarlas de los hombres para cumplir sus penas.

En 1969 se reformó el artículo 30 constitucional, para considerar mexicanos por nacimiento a los niños de madres mexicanas, nacidos en el extranjero, sin tener en cuenta la nacionalidad o la identidad del padre.

El artículo 123 también fue modificado, al reconocer la participación laboral femenina.

En este sentido, el Legislativo ha establecido la primera Comisión Ordinaria de Equidad y Género en la Cámara de Diputados y ha instalado el Parlamento de Mujeres, que permite a las legisladoras interactuar con los ciudadanos.

La norma interna más reciente que compromete a los tres niveles de gobierno en la prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 1º de febrero de este año.

En cuanto a la participación de la mujer en el escenario legislativo, como portadora del poder político, ésta tuvo lugar ciento treinta

© TEPJF

años después de instalado el Primer Congreso en México. Desde su inicio hasta la actualidad la representación se ha comportado como sigue:

CÁMARA DE DIPUTADOS				CÁMARA DE SENADORES			
Año de Elección	Escaños disponibles	Mujeres	% Mujeres	Elección	Escaños disponibles	Mujeres	% Mujeres
1952-55	161	1	0.6	1964-70	64	2	3.12
1955-58	162	4	2.4	1970-76	64	2	3.12
1961-64	178	8	4.4	1982-88	64	6	9.3
1970-73	178	13	7.0	1991-94	64	3	4.6
1982-85	400	45	11.2	1994-2000	128	16	12.5
1991-94	500	42	8.8	2000-2006	128	20	16
2000-03	500	80	16	2006-2012	128	23	18
2003-06	500	113	22.6				
2006-09	500	113	22.6				

Fuente: Unión Interparlamentaria, www.ipu.org/wmn-e/world.htm

Al observar los parámetros representados en la tabla se puede concluir que en el ámbito legislativo el aumento de la representación femenina ha sido un proceso lento, pero progresivo, aunque han existido algunos períodos donde se ha retrocedido; por ejemplo, en 91-94 y 2000-2003.

Desde luego que el avance en gran medida es atribuible a las modificaciones legislativas que señalamos antes, y específicamente a la inclusión en ellas de las cuotas de género. Otro factor que ha influido es, sin dudas, el desarrollo del tema a nivel internacional, y su reflejo en la normatividad que veremos a continuación.

Sin embargo, para que las normas en vigor mencionadas al inicio de este acápite no sean letra muerta se necesita también su real implementación a través de políticas efectivas que cuenten con un soporte presupuestal adecuado que les permita su concreción.

Es decir, se deben eliminar los obstáculos, en gran medida burocráticos, que no permiten que las normas, una vez emitidas, puedan ser eficazmente aplicadas.

Otro de los problemas que se deben solucionar es la pasividad e indiferencia de muchas mujeres, provocada fundamentalmente por el rechazo social al que se enfrentan por incluir, además de sus actividades domésticas, otras responsabilidades que no son "aceptadas"

como adecuadas, porque supuestamente implican un abandono de las tareas que las normas sociales les han preestablecido.

Estos resultados estadísticos demuestran que es necesario continuar con programas que promuevan la conciencia social acerca de la importancia de que las mujeres se involucren en este tipo de actividades políticas. Para ello, los medios de comunicación deben ayudar con programas, dirigidos a ambos géneros, que enfaticen la importancia de lograr una verdadera equidad entre el hombre y la mujer.

En lo que concierne a la comunidad internacional, México necesitará elevar los niveles de presencia femenina en el Congreso, si pretende acercarse a países como Ruanda y Suecia, donde el 48.8% y el 47.3%, respectivamente, de los escaños en la Cámara baja, son ocupados por mujeres.

Por su parte, en algunos países de América Latina los parámetros también son más altos que en México; por ejemplo, en Argentina de 257 escaños de la Cámara baja 90 son ocupados por mujeres, lo que hace un 35% de representación femenina, y en el Senado, de 72 asientos, 31 corresponden a las mujeres, contra 17.2% que tenemos en México.

Por encima de México, en representación de la Cámara baja, en la región se pueden ubicar, además de Argentina, Costa Rica (38.6%), Cuba (36%), Perú (29.2%), Granada (26.7%), Ecuador (25%) y Honduras (23.4%).

A nivel mundial México ocupa el lugar 39, antecedido por países como Finlandia (38%) y España (36%), entre otros. Sin embargo, llama la atención que países con gran desarrollo cultural, como los Estados Unidos de América (16.3%) y Canadá (20.8%), se encuentren en los lugares 67 y 47, respectivamente, alejados de México por una considerable diferencia.

III. Equidad de género en los tratados internacionales vigentes en México

México ha ratificado una serie de instrumentos internacionales, que pueden ser considerados de gran ayuda en los conflictos sobre género, que en el ámbito interno tienen lugar. Entre los más representativos podemos mencionar a la Convención Internacional para la

Supresión de la Trata de Mujeres y Menores (*Diario Oficial* del 19 de octubre de 1949); la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, Bogotá, Colombia, 30 de abril de 1948 (*Diario Oficial* del 16 de noviembre de 1954); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948; Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, Francia, 10 de diciembre de 1948; Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, Nueva York, Naciones Unidas, 2 de diciembre de 1949 (*Diario Oficial* del 19 de junio de 1956); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Nueva York, Naciones Unidas, 31 de marzo de 1953 (*Diario Oficial* del 28 de abril de 1981); Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de Costa Rica", Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (*Diario Oficial* del 7 de mayo de 1981); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979 (*Diario Oficial* del 12 de mayo de 1981) como su Protocolo Facultativo (Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada también "Convención de Belém Do Pará", cuyo proyecto fue patrocinado por los gobiernos de El Salvador y México (*Diario Oficial* del 19 de enero de 1999).

También, se ha adherido México a la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China, 15 de septiembre de 1995, y ha firmado su plataforma de acción, que pone especial énfasis en la necesidad de compartir, entre hombres y mujeres, el poder y las responsabilidades no sólo del hogar, sino también del lugar de trabajo y de todas las esferas sociales y políticas.[10]

Finalmente, dentro de los objetivos que la ONU se trazó en la Declaración del Milenio, de 2005, se encuentra el de eliminar las desigualdades entre los géneros en materia educativa, lo que vuelve a concentrar la atención de la comunidad internacional en un problema latente.

Estos acuerdos internacionales establecen pautas para que los Estados parte puedan regular los derechos políticos de los ciuda-

10 Remolina Roqueñí, Felipe, *Declaraciones de Derechos Sociales,* México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, pp. 93-416.

danos, poniendo especial énfasis en evitar la discriminación, entre otros, por concepto de género, y compelen a derogar o modificar las leyes que puedan ser contrarias a esta idea y establecen la obligación de los miembros para tomar medidas tendientes a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que inciden en acrecentar las diferencias. Sobre todo, los acuerdos citados pueden constituir un material complementario importante para las normas internas, como veremos más adelante.

Ahora bien, en el procedimiento de integración de los tratados a la legislación interna, a tenor de lo establecido en el artículo 133 constitucional, los acuerdos internacionales suscritos por México deben ser considerados "Ley Suprema de toda la Unión", al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su labor interpretativa, ha confirmado un criterio sostenido en 1999, en el que sitúa a los tratados por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes del Congreso de la Unión.

Evidentemente, los acuerdos internacionales que han sido tenidos en cuenta de manera especial, para tomar esta decisión, han sido los referidos a los derechos humanos, porque lo preceptuado en esta materia puede, en la mayoría de los casos, constituir un paso de avance, de enriquecimiento y actualización de lo regulado en el ámbito interno. Ahora bien, según parece, lo que se desea, a futuro (esta decisión aún no sienta jurisprudencia) es que el cumplimiento no encuentre prácticamente ningún obstáculo.

Sin embargo, para los temas, por ejemplo, de comercio internacional, en lo particular, la situación cambia, pudiendo ser colocado el país en una situación de indefensión difícil de revertir.

En ese sentido, es preferible buscar un justo medio en las decisiones para que éstas mejoren en algún grado para todos, y no excepcionalmente para unos, mientras que el resto de los actores puedan verse afectados.

En general, de lo comentado se puede afirmar que México está "actualizado" a nivel internacional en el tema de género. El problema más bien radica, como veremos posteriormente, en lograr una aplicación consecuente de los acuerdos internacionales.

© TEPJF

IV. El Poder Ejecutivo y la paridad de género

En el plano constitucional el artículo 26 obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que permita el crecimiento de la economía, así como la independencia y la democratización política, social y cultural.

Este artículo establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública. Dentro de estos programas, la participación de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural del país ha ocupado un importante papel.

Otra de las acciones del Ejecutivo ha sido, como se ha señalado antes, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), cuya principal función ha sido la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas, consagradas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, en particular, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

El Inmujeres promueve y fomenta las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, además de trabajar para incorporar la perspectiva de género en los planes, proyectos y programas del aparato gubernamental con el objeto de modificar normas y procedimientos que aseguren que las necesidades de las mujeres mexicanas sean debidamente atendidas.

Esta institución publicó en 2002 una obra en la que participaron proyectistas, jueces y magistrados en materia civil, penal y familiar, en la revisión y análisis de diversas sentencias judiciales, en donde la perspectiva de género y el contenido de los tratados internacionales han tratado de fortalecer el razonamiento jurídico que se ha materializado en una nueva forma de impartición de justicia.

También en ese mismo año el Inmujeres publicó el estudio "Legislar con perspectiva de género", donde revisó el marco legislativo federal y estatal, en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños, para saber el avance de nuestras leyes nacionales con respecto a los tratados internacionales.

Sin embargo, estas acciones no pueden ser clasificadas como multidisciplinarias en su totalidad, debido a que no se incluyeron a los magistrados de la materia electoral. Sin duda los derechos políti-

cos de la mujer no fueron considerados en aquella ocasión, o por lo menos existió desconocimiento por parte de la institución gubernamental citada, acerca de cuáles eran las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos en el rubro electoral.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo, y apoyado por el Inmujeres, se creó el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad). El Proequidad tiene como objetivos incluir el enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas para lograr la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres, así como impulsar la concreción de recursos presupuestales con enfoque de género.

La creación de estas entidades encargadas de promover los derechos de las mujeres y prevenir la discriminación tiene gran importancia, porque estamos hablando de la institucionalización de las demandas femeninas, lo que permite canalizar estos reclamos a través de una vía oficial y lograr mayor éxito en su solución. Además, esta institucionalización ha ocurrido dando cumplimiento a la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing.

En cuanto a la representación femenina en el Poder Ejecutivo, es necesario señalar que en México una mujer nunca ha ocupado el cargo de presidenta de la República; sin embargo, para las elecciones de 1988 por primera vez se presentó una candidata mujer, en 1994 se presentaron dos, y en el 2006 se presentó una.

Por primera vez en 1981 fue designada una mujer en una secretaría de Estado, y en cuanto a las gubernaturas estatales, la primera mujer que ocupó este puesto lo hizo en 1979 por el estado de Colima. En 1987 asumió el mando la segunda gobernadora del país por el estado de Tlaxcala. En 1991 hubo una gobernadora de carácter interino en el estado de Yucatán; en 2004 fue elegida otra gobernadora en Zacatecas, y sólo una mujer ha sido designada "regente" del Distrito Federal.

V. La justicia electoral y la paridad de género

Como resultado de la reforma constitucional de 1996, el artículo 99 de la carta magna designa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación (TEPJF), máxima autoridad jurisdiccional para la protección de los derechos políticos en México, y establece también, excepcionalmente, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que los partidos políticos, las minorías parlamentarias y otros sujetos legitimados pueden promover para plantear la posible contradicción entre una ley o norma general de carácter electoral y la Constitución (artículo 105 constitucional, sección II, inciso f).

Por su parte, el Instituto Federal Electoral es también otra autoridad electoral federal que se encarga de organizar las elecciones federales y resuelve un recurso de revisión administrativa.

Correspondiendo con el sistema federal jurídico-político mexicano, las 32 entidades federativas están facultadas para atender los procesos electorales locales.

En cuanto a la representación femenina, como ministras y magistradas, en los principales órganos de administración de justicia mencionados, ésta se ha comportado como sigue:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
Período	**Mujeres**	**Período**	**Mujeres**
1961 al 2007	13	1996-2006	11

La presencia de las mujeres en estas instituciones ha sido proporcional al comportamiento en el Congreso. Las ministras y magistradas no han podido sustraerse a las condiciones sociales a las que se han visto expuestas el resto de las mujeres mexicanas y que hemos comentado antes.

En lo que concierne al análisis de los asuntos presentados ante el TEPJF y la SCJN, en la defensa de los derechos políticos, es necesario apuntar que existen diversos factores que han incidido en que la utilización de los medios de impugnación no sea óptima.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón histórico-jurídica que explicaría este comportamiento es el hecho de que la interpretación constitucional (jurisprudencia dictada entre 1918 y 1920, correspondiente a la quinta época), resolvió que los derechos políticos no formaban parte del capítulo de garantías individuales, y

por tanto no podían ser protegidos por el juicio de amparo,[11] lo que a ciencia cierta impedía que las mujeres, en el caso de los derechos políticos en materia de género, pudieran impugnar de manera individual las limitaciones de estos derechos.

Dentro de las posibles causas de baja incidencia de demandas, llaman la atención las diferentes reflexiones que han tenido lugar en el ámbito doctrinal, por mujeres juzgadoras que cuestionan la pasividad que puede fomentar el aceptar las cuotas de género, pues consideran que los espacios en los lugares de decisión deben ser ganados.[12]

Otra vez resaltan aquí causas sociales, que se traducen en desconocimiento de los medios de impugnación, apatía para enfrentar los problemas de manera agresiva, o por lo menos con fuerza.

Como resultado de esta "escasez" de demandas, es necesario puntualizar que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no existe jurisprudencia en el tema de paridad de género.

Los temas recurrentes en los litigios son los relacionados con demandas en las que se considera que la obligada utilización de las cuotas de género por parte de los partidos políticos atenta contra el principio de igualdad jurídica establecido en el artículo 4º constitucional.[13]

Ni en los alegatos de los quejosos ni en las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tiene en cuenta que, según el artículo 4º, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, ratificada por México en 1981, considerada además ley suprema de la nación, se establece que:

> la adopción por los Estados parte, de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de la igualdad de oportunidad y trato.

---

11 Fix Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, TEPJF, 2005, pp. 85-87.

12 Sánchez Cordero, Olga, "Juzgar con ojos de mujer", http:/www.scjn.gob.mx

13 Acción de inconstitucionalidad 2/2002, novena época, t. XV, Pleno de la SCJN, marzo de 2002.

Queremos hacer hincapié en que este precepto considera que las medidas especiales, las cuotas de género, entre otras, tienen carácter temporal y que obedecen a determinadas circunstancias, entre las que se pueden mencionar la relegación histórica a que se ha visto confinada la mujer en la toma de decisiones, en este caso políticas.

Es decir, que cuando exista, en particular en México, una equilibrada representación de la mujer en la vida política del país, podrá considerarse que la medida ha cumplido su objetivo.

Por otra parte, retomando las consideraciones de igualdad realizadas por Luigi Ferrajoli, es importante destacar que hay que tener en cuenta que la igualdad es un término abstracto, y que para su verdadero análisis no se pueden ignorar las diferentes posibilidades que han incidido en que la mujer tenga hasta hoy, en el mundo entero, un acercamiento a las actividades políticas mucho menor que el hombre; es decir, ambos sexos no se encuentran en la misma situación de hecho; entonces no pueden recibir el mismo trato. En ese entendido, las acciones afirmativas que reconozcan la discriminación que ha padecido el sexo femenino en el quehacer político no pueden ser consideradas perjudiciales para los hombres.

Otro de los asuntos que toma relevancia es el que tiene que ver con la reticencia de algunos partidos en cumplir con lo estipulado en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que establece la obligatoriedad de acatar la equidad de género tanto en las candidaturas de mayoría relativa como de representación proporcional.[14]

La demanda obedece a que sin la especificación agregada en las reformas al mencionado Código, o más bien rescatada del artículo transitorio 22 de 1996, los partidos políticos cumplían el porcentaje, otorgando a las mujeres candidaturas como suplentes o bien, los últimos lugares de las listas plurinominales.

Otro de los argumentos utilizados por algunos partidos políticos, para obviar el requisito de las cuotas de género, está relacionado con el registro de *candidatos previamente determinados* por el Comité Directivo Estatal del partido en cuestión, para ocupar los lugares 2, 4

14 Recurso de apelación SUP-RAP-049/2002, TEPJF, enero de 2003.

y 6 de la lista y los *candidatos determinables,* que ocuparían los lugares 1, 3 y 5 de la lista mediante un orden de prelación de los candidatos de mayoría relativa registrados y aprobados por los órganos del Consejo Estatal Electoral, que obtengan el porcentaje de votación más alto en sus distritos. De esta manera, al no contenerse en la lista respectiva el nombre y sexo de quienes pudieran ser beneficiados mediante el otorgamiento de una constancia por el principio de representación proporcional, se impide al órgano electoral administrativo verificar si en cada uno de los segmentos de las listas respectivas quedó realmente incluido el número de candidatos que por razón de género deben contener.[15]

Estos casos nos demuestran los obstáculos que todavía enfrentan las mujeres para acceder a puestos de representación política, pues dentro de los partidos todavía no existe una conciencia real de la necesidad de que las opiniones con perspectiva diferente sea escuchada dentro de las instituciones partidarias. Aún las cuotas de género son vistas por muchos miembros partidistas como una obligación y no como un deber ciudadano.

Por otro lado, también confirma la pertinencia de considerar estas infracciones punibles, como lo establecen las reformas al artículo en comento.

Como ejemplo en la dirección contraria, también existen los casos en que no se cumple el principio de alternancia de género, porque se ha excedido la representación femenina de candidatas propietarias, y la representación masculina sólo se materializa como candidatos suplentes.[16] Para el comentario de este caso caben los argumentos esgrimidos anteriormente, en el sentido de que es necesario el criterio de ambos géneros para tener una equilibrada representación en los cargos políticos, y que las facultades de un órgano colegiado son ejercidas habitualmente por quienes han sido designados como sus miembros propietarios, y sólo en casos extraordinarios son los suplentes los que llegan a ejercer tales funciones de mando u organización.

---

15 Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-184/2005, TEPJF, septiembre de 2005.

16 Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-28/2006, TEPJF, abril de 2006.

© TEPJF

También existen situaciones en las que, para no cumplir con la cuota de género, una organización política determinada ha pretendido eliminar a las aspirantes, aduciendo que no han cumplido con los requisitos de acreditar su nacionalidad, a pesar de que en los documentos presentados obran el acta de nacimiento y la credencial de elector, documentos éstos oficiales que permiten acreditar fehacientemente la nacionalidad de las perjudicadas.[17]

El tema de la educación, y específicamente de la adecuada preparación profesional, es otro de los aspectos en los que, a pesar de los avances alcanzados, puede estar en desventaja el sexo femenino. La concepción social que considera al hombre como el proveedor asignado y a la mujer como la responsable de las labores domésticas y el cuidado de los hijos, incide negativamente en el acercamiento que debe tener la mujer a la preparación académica. En ese sentido, los partidos políticos, para no cumplir con las cuotas de género, aducen que aunque las consejeras electorales de los consejos locales, designadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral tienen una aceptable preparación, existen otras personas (hombres) que reúnen un "prestigio profesional" superior.[18]

Aquí nuevamente nos enfrentamos al problema de las diferentes posibilidades que tienen ambos sexos para desarrollar sus actividades profesionales, y cómo la mujer, en la mayoría de los casos, prioriza su responsabilidad materna, en detrimento de su realización profesional.

Resulta interesante notar que en los casos analizados, los juzgadores tienen muy clara la idea, en consonancia con los tiempos actuales, de lo prioritario que resulta lograr un equilibrio entre ambos sexos, darle el justo valor a la otra visión, social y política, que puede aportar la mujer y que la postergación de la atención de los problemas de las mujeres se debe a la ausencia del género femenino en los espacios de discusión de los aspectos sociales, económicos y políticos.

Es gratificante además constatar que los magistrados y ministros tienen que resolver los asuntos, luchando, en la mayoría de los casos, contra falsos prejuicios sociales que históricamente han coloca-

[17] Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-136/2006, TEPJF, junio de 2006.
[18] Recurso de apelación, SUP-RAP-60/2005, TEPJF, noviembre de 2005.

do a la mujer en una situación de desventaja y que eso no los ha amedrentado ni ha ganado su complicidad. Indudablemente aquí los juzgadores demuestran un verdadero conocimiento de las condiciones sociales actuales y de la posición en que se encuentra el debate de la equidad de género.

Evidentemente, el análisis realizado nos permite considerar que las cuotas de género han aportado resultados efectivos en la inserción de la mujer en la vida política, y aunque éstos han encontrado dificultades en su concreción, han obtenido mayores logros que los programas de capacitación, la militancia política y las campañas para promover la conciencia de igualdad.

Su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios lleva implícito el reconocimiento de la discriminación de género, y un ligero cambio en la balanza de poder, es decir, que los juzgadores tienen que iniciar sus argumentaciones partiendo de que las diferentes condiciones que tienen las mujeres para acercarse a la vida política del país es un hecho. Las limitaciones de este mecanismo están dadas fundamentalmente en su enfoque, pues tratan de resolver un problema de cantidad, no de calidad, por lo que resulta razonable pensar en que deberán ser creados otros mecanismos que complementen esta medida. Nuevamente surge aquí la idea comentada anteriormente de que las mujeres también necesitan ganar espacios y no sólo esperar a que les asignen cuotas, es decir, las acciones en este sentido deben ser complementarias y no aisladas, pues, como hemos constatado, ningún mecanismo va por sí solo a lograr el fin de esta desigualdad.

De la revisión de los casos considerados en este estudio también se puede constatar que en el tema de los derechos político-electorales de las mujeres, raras veces se esgrimen los preceptos sobre la materia contenidos en los tratados internacionales suscritos por México. Para conseguir esto es necesario mejorar los mecanismos de publicación de los tratados, para que esta información llegue hasta los juzgadores, abogados litigantes y todas las autoridades involucradas en el tema; establecer programas de actualización para el personal competente, que involucre a las instituciones participantes en los procesos de concertación de los tratados, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores hasta el Senado de la República, para dar a conocer los diferentes elementos que se tuvieron en cuenta en las negociacio-

© TEPJF

nes y que dé a los juzgadores una idea exacta de los condiciones que dieron lugar a lo pactado.

Todas estas medidas pueden ser útiles en el tema de paridad de género para evitar casos como el mencionado, donde no se toma en cuenta lo preceptuado por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el sentido de que las medidas, como las cuotas de género, son de carácter temporal, cuando en definitiva éste era, según nuestro criterio, el principal fundamento para rebatir la solicitud de la institución partidaria, y además, porque el artículo 175 del COFIPE no lo considera.

Finalmente, aunque el camino está trazado, pues el avance jurídico es innegable, la lucha contra el estatismo social y las raíces culturales no ha terminado y va a seguir provocando muchos litigios, como los que hemos analizado aquí.

Pero lo más importante de todo es que las mujeres deben asumir la lucha por sus derechos como una tarea propia y primordial, dejando atrás esa posición pasiva que tanto daño les ha hecho.

Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los Estados Unidos Mexicanos

Héctor Solorio Almazán*

SUMARIO: I. Sistema electoral. II. Clasificación y elementos. III. Principio de representación proporcional: sistemática para su análisis.

I. Sistema electoral

De inicio, es conveniente precisar el sentido y alcance de algunos conceptos vinculados con la representación proporcional, para después abordar su análisis.

Conforme al sentido gramatical,[1] los términos "sistema electoral", *prima facie*, se refieren al conjunto de principios o reglas que regulan la facultad que tienen los ciudadanos para elegir, por medio de elecciones, a las personas que ocuparán los cargos de representación popular.

* Magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., 1992, Madrid, pp. 338 y 562.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Al respecto, Dieter Nohlen precisa un sentido amplio del concepto sistema electoral (como las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos) y un sentido estricto (identificado con el sufragio o modo de convertir votos en escaños: *fórmula electoral).* O bien, describen el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños o poder público. Además, el autor en comento precisa que un sistema electoral determina el principio (mayoritario o proporcional) relacionado con la representación política y, de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.[2]

En sentido similar se pronuncia Sartori, ya que afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules;[3] o bien, el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos a cubrir.[4]

Para Pérez Royo, el sistema electoral es

> el mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales... es el instrumento a través del cual se racionaliza y hace manejable la decisión del cuerpo electoral, a través del cual se decide quiénes van a gobernar... es el procedimiento destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral.[5]

Adicionalmente, si se parte de la premisa de que la democracia directa no es viable en los Estados modernos debido, principalmente, a cuestiones territoriales y demográficas, y si se acepta que el Estado constitucional tiene como basamento la democracia represen-

---

2 Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 11.

3 Sartori, Giovanni, *La ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1996, p. 15.

4 Molas Matllori, Isidre, "Sistema Electoral", *Enciclopedia Jurídica Básica*, v. IV, Madrid, Civitas, 1995, p. 6247.

5 Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 5ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 429-431.

tativa, al menos como forma general de gobierno universalmente consentida, entonces el cuerpo electoral de determinado país tiene a su alcance un conjunto de principios, reglas y derechos, por virtud de los cuales puede influir o decidir en la conformación de la voluntad política, fundamentalmente en la elección de los representantes populares y, en su caso, en la integración final de los órganos correspondientes. El basamento reside en el Estado constitucional moderno, porque responde, entre otros, al principio democrático, basado en la participación de los ciudadanos, por el que la elección de las personas que acceden al poder (órganos de representación del Estado) está sujeta a normas previas, y a que el poder se ejerce de acuerdo con la ley, o exclusivamente por conducto de normas jurídicas.[6] En este sentido, el control y racionalización del poder político no sólo se verifica en la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos de su elección, en los cuales, evidentemente, tiene cabida el sistema electoral.

In summa, el sistema electoral es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión del cuerpo electoral en órganos de representación popular, así como los instrumentos de consulta popular relativos a la democracia semidirecta, como son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.

II. Clasificación y elementos

El criterio que usualmente toma la doctrina para clasificar a los sistemas electorales se basa en uno de sus elementos: la fórmula electoral. Así, generalmente se toma la parte por el todo y se clasifica a los sistemas electorales según la fórmula que incorporan; entonces, se habla de sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, cuando lo correcto sería: sistemas electorales con fórmula de asignación de escaños mayoritaria o proporcional.[7] O bien, la clasificación atien-

---

6 De Carreras Sera, Francesc, *El Estado de derecho como sistema,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 3, 20 y 21. Cabe precisar que el control jurisdiccional electoral se ejerce por los órganos competentes conforme a criterios de interpretación y, en su caso, de integración.

7 Pérez Royo, *op. cit*., p. 432.

de a una combinación de ambos principios, tomando en cuenta cuál de ellos es el que predomina, como un parámetro gradual, lo que origina una clase mixta; entonces, puede hablarse de un sistema mixto predominantemente mayoritario o proporcional.

Por tanto, la diversidad de sistemas electorales se reduce, básicamente, a los principios de mayoría y de representación proporcional. En el segundo supuesto, se pretende que, con la mayor fidelidad posible, el parlamento o congreso sea el reflejo de los grupos políticos que compitieron en la elección.

En opinión de Dieter Nohlen, los sistemas electorales mayoritarios son aquellos que, en su efecto conjunto, se aproximan o ubican en el extremo de la representación por mayoría, mientras que los sistemas proporcionales se acercan más al polo de la representación proporcional. Bajo esta óptica, los principios de representación mencionados son y seguirán siendo los parámetros básicos de orientación en el debate político y científico. Así, todos los sistemas electorales, pese a sus diferencias particulares, pueden ser ordenados con base en uno de los dos principios de representación básicos y, en consecuencia, no podría haber un sistema mixto.[8]

Empero, sería conveniente utilizar el número de cargos (escaños) que están en juego para determinar el sistema, o bien, la combinación entre ellos, a fin de determinar si se está en presencia de un sistema de mayoría, proporcional o mixto (en alguna modalidad de graduación); esto es, debe atenderse a las condiciones iniciales para clasificarlo, y no el resultado de las elecciones.

Por otra parte, cualquier tipo de sistema electoral presenta una estructura compleja y diversa; sin embargo, es posible distinguir cinco elementos comunes, como son: fórmula electoral, circunscripción electoral, tipo de voto, forma de la candidatura y restricciones legales. Cabe precisar que, respecto al último elemento, algunos autores lo incluyen dentro de la fórmula electoral, mientras que otra parte de la doctrina considera solo de manera independiente al umbral mínimo.

---

8 Nohlen, Dieter y coautores, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 155 y 156.

Fórmula electoral. Éste es el elemento que se utiliza normalmente para clasificar a los sistemas electorales y, además, es un componente esencial para la configuración del resultado electoral, ya que mediante él se traducen los votos en cargos de elección popular.

Las fórmulas comunes en materia electoral son de mayoría, sea relativa o absoluta, y de proporción, que puede utilizar el procedimiento del divisor o cociente electoral; en este último supuesto, la asignación de los cargos pendientes se puede realizar mediante diversos métodos: resto mayor, resto menor, reparto de restos, medio o residuo mayor.[9]

El procedimiento del divisor, vigente en España y Argentina, consiste en dividir las votaciones obtenidas por cada partido político (en algunos casos se requiere alcanzar un umbral mínimo para participar en la asignación) entre una serie de divisores, como pueden ser los números enteros (1, 2, 3, etcétera), en cuyo caso recibe el nombre D'Hondt, u otra serie de números. La división entre un conjunto determinado de números determina la proporción entre votos y escaños, lo cual es sencillo (no requieren tomar en cuenta la votación total, salvo para el umbral mínimo) y permite asignar todos los cargos de representación popular sin necesidad de acudir a otro método diverso.

El cociente electoral es el resultado de una división, que tiene como dividendo un conjunto fijo de votos (total de votos depositados en las urnas, votos válidos, etcétera) expresamente definidos por la ley u obtenido por vía de interpretación, y como divisor al número de puestos de representación proporcional que se asignan, en cuyo caso recibe el nombre de cociente natural. Si al divisor se le adiciona uno o dos puestos adicionales, entonces recibe el nombre de cociente de Droop o imperial, respectivamente. Además, según el tipo de circunscripción en que se aplica, se puede hablar de cociente electoral nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera.[10]

Cabe precisar que, además del método de divisor y de cociente, pueden existir diversos mecanismos que asignen los cargos de representación proporcional. Por ejemplo, el método de rondas conforme a un

---

9 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UNAM, 1994, pp. 67-73.

10 Molina Vega, José Enrique, "Cociente electoral", *Diccionario Electoral,* 2a. ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo I, pp. 203-205.

© TEPJF

determinado porcentaje de votación establecido legalmente (como se determina para los estados de Baja California Sur y Guerrero); o bien, una combinación de porcentajes, en una primera ronda (como son: Aguascalientes, Durango, Puebla, Yucatán, entre otros) —en algunas entidades federativas hasta una segunda ronda: Coahuila, Guanajuato, Nuevo León—, combinada con el cociente electoral y resto mayor.

III. Principio de representación proporcional: sistemática para su análisis

Las reglas que determinan la asignación de cargos de elección popular (senadores, diputados federales, diputados locales, síndicos, regidores) por el principio de representación proporcional, pocas veces son claras y sencillas; ya que contienen términos confusos o contradictorios, por lo que se hace necesario elaborar una sistemática que permita un estudio integral, pero donde sus elementos conserven un cierto orden: lógico y teleológico, respecto a los fines buscados con la representación proporcional.

Los órganos encargados del control constitucional y legal de leyes y actos relacionados con la representación proporcional, control abstracto y concreto, son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo Corte) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal), respectivamente, los cuales han sustentado diversos criterios que inciden de manera directa en la aplicación de las fórmulas electorales.

La Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/98, en que se había planteado como concepto de invalidez la inconstitucionalidad del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, referente a que el partido que obtenía la mitad o más de las constancias de mayoría y el 40% de la votación total de la elección de diputados, se le debían asignar diputaciones de representación proporcional hasta acceder al 52% del total de diputados que integran la legislatura (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional, entonces dicha cifra representa 13 diputaciones), entre otros aspectos. Esta condición se conoce en la doctrina como cláusula de gobernabilidad.

Para resolver la controversia planteada era necesario interpretar el sentido y alcance del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que los congresos locales se integrarán con "diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes".

La Corte consideró que al interpretar esta norma, por razón de su contenido, se debía relacionar con los artículos 52 y 54 constitucionales, que prevén en el ámbito federal los aludidos principios, por lo que estimó que la Constitución de

> cada entidad federativa debe acoger, en algunos aspectos, a la Constitución Federal, pues los Estados están sometidos a ella y los principios fundamentales que les impone...el federalismo no significa independencia absoluta de los Poderes Locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en donde las entidades federativas siempre están obligadas por el Pacto Federal y la supremacía constitucional federal previstas en los artículos 41 y 131 de la Constitución.

Por ello, la Corte examinó si los principios rectores electorales que se establecen en el pacto federal se cumplen en la legislación estatal y las normas que los desarrollan satisfacen real y efectivamente los fines para los cuales fueron instaurados.

Así, la Corte determinó que el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano Legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.

Del análisis de las bases generales que se instituyen en el artículo 54 constitucional, la Corte concluyó que "la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la

pluralidad en la integración de los órganos legislativos"; además, de que el examen del referido principio debe hacerse atendiendo no solo al texto literal de las normas que lo regulan, sino también al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.[11] No obstante, conforme al *Diccionario de la Lengua Española*, el término "proporcional" está relacionado con la "conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí"; o bien, "del adjetivo numeral que expresa cuántas veces una cantidad contiene en sí otra inferior". Por tanto, es obvio que el principio de representación proporcional se refiere a la relación que guardan los votos de un partido con un conjunto mayor de sufragios, como es la suma de la votación de los partidos que participan en la asignación; consecuentemente, la pluralidad al seno del órgano Legislativo (entendida en su sentido gramatical) no tiene que ver con el principio en estudio, porque ella depende de dos factores: que varios partidos alcancen el umbral mínimo o barrera legal y, lo más importante, que los votos sean suficientes para obtener escaños. Un ejemplo del contraste entre la representación proporcional y la pluralidad puede encontrarse al examinar el procedimiento de asignación de los estados de Guerrero y Coahuila (que pugnan por la pluralidad, al establecer un procedimiento de rondas) contra las entidades federativas que utilizan el cociente electoral y el resto mayor, sin realizar asignación por umbral mínimo.

Con base en lo expuesto, la Corte señala siete bases generales que tienen que observar las legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad de diputados, como son:

> Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale —en el ámbito federal corresponde a 200 (2/3 partes) de los distritos.
>
> Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados (2% del total de votos, para las elecciones federales de senadores y diputados).

[11] *Cfr.* tesis P./J. 70/98; o acción de inconstitucionalidad 6/98.

Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales (como en el ámbito federal hay 300 distritos, entonces el máximo es de 300 diputados por ambos principios).

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación (8% a nivel federal).

Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación (la fórmula empleada es la de cociente electoral y resto mayor a nivel federal).[12]

La Corte sujeta las directrices o lineamientos del sistema electoral de los estados miembros de la federación, a las bases contenidas en el artículo 54 constitucional, que tiene aplicación en el ámbito federal. Con esta decisión trascendental se influye en la distribución de competencias entre la Federación y los estados, ya que en lo sucesivo las leyes locales quedan vinculadas a dichas bases.

Conforme a las siete bases mencionadas, se propone el modelo o sistemática siguiente.

1. Integración del órgano. En principio, es necesario precisar el número de representantes de elección popular por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Por ejemplo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa (60% del total) y 200 conforme al principio de representación proporcional (40% del total).

Como los porcentajes a nivel federal son del 60% de mayoría relativa (en lo sucesivo MR) y 40% de representación proporcional (en adelante RP), las legislaturas de las entidades federativas se están sujetando a este parámetro (o se aproximan a él en mayor grado),[13] la Corte por

[12] *Cfr.* la tesis P./J. 69/98 "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL".

[13] Quince entidades federativas lo tienen en idénticos términos que el federal (60% MR y 40% de RP) y otras quince se aproximan a dichas cifras (con un margen de tolerancia

diversas ejecutorias ha contribuido a ello. En el caso de Baja California Sur (76.19% de MR y 23.81% de RP), bajo la óptica de los lineamientos de la Corte, ostenta una cierta inconstitucionalidad. Sería conveniente que las legislaturas locales pudieran establecer los dos principios mencionados teniendo como limitantes exclusivamente los principios contenidos en la carta magna para el orden constitucional (por ejemplo, el derecho de impugnación de las minorías parlamentarias), y no sujetar el orden local al federal.[14] De hecho, la propia Corte ha sostenido que los ámbitos federal y local están al mismo nivel, pero subordinados a los tratados internacionales y a la Constitución federal.[15]

2. Registro. En este apartado se precisan los requisitos que debe satisfacer todo ente político para registrar su lista o planilla de candidatos de representación proporcional. Normalmente, se solicita acreditar que se participa con un número determinado (porcentaje fijo del número total) de candidatos por el principio de mayoría relativa, así como observar la equidad de género.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF sostuvo el criterio:

> REGIDURÍAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. SU ASIGNACIÓN NO DEBE ESTAR SUJETA A QUE EL PARTIDO POLÍTICO REGISTRE PLANILLAS CUANDO MENOS EN DIEZ MUNICIPIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA).

La disposición contenida en el inciso *b)* de la fracción III del artículo 13 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en cuanto establece el requisito de que los partidos políticos deben registrar y mantener hasta el día de la elección, planillas de candidatos cuando menos en diez municipios del estado, al constituir un elemento ajeno a las características esenciales de ese princi-

---

de seis puntos porcentuales, lo cual se justifica con el criterio de la Corte: "MAYORÍA RELATIVA (60%) Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (40%). EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN", P./J. 74/2003; acción de inconstitucionalidad 15/2003), y Jalisco lo tiene en términos paritarios (50% MR y 50% RP).

14 Schmill, Ulises, "Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad en México", *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, p. 274.

15 Tesis: P. LXXVII/99.

pio, desnaturaliza dicho sistema de representación, vulnerando lo previsto por el artículo 115 constitucional, pues dicho requisito se traduce en un elemento que ninguna relación guarda con las características del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, en tanto que acorde con el mismo, los votos de los electores se traducen en regidurías del ayuntamiento respectivo, de acuerdo con la fórmula prevista en la ley para tal efecto. De considerar constitucional la norma citada, la asignación de regidores ya no dependería de los sufragios emitidos por una específica comunidad electoral asentada en un particular territorio municipal ni del grado de representación que los propios partidos en él tengan, sino de una circunstancia extraña, como es la postulación de candidatos para integrar ayuntamientos de distintos municipios. (TESIS DE JURISPRUDENCIA J.20/2000. *Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos*).

Entonces, se observa que el requisito relativo al registro de los candidatos de representación proporcional debe ser en función de la zona electoral correspondiente en que se eligen los candidatos mencionados, sin incluir elementos ajenos a dicho principio relativos a otras demarcaciones territoriales.[16] El parámetro federal (2/3 partes de las candidaturas de MR) influye en los estados, ya que 13 exigen la misma cantidad, ocho establecen la mitad (50%), nueve oscilan entre 48% (Oaxaca) y 72% (Zacatecas), mientras que dos (Distrito Federal y Yucatán) precisan que debe registrarse la totalidad de candidatos (100%) de MR.

Recientemente, la Corte ha sostenido la posición contraria, ya que considera constitucional el que un partido o coalición participe con candidatos a regidores en por lo menos seis municipios para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional en un ayuntamiento específico. El argumento fundamental consiste en trasladar al ámbito municipal el criterio "Materia Electoral. Bases generales del principio de representación proporcional".[17]

---

16 Este criterio ya no es vigente, porque, derivado de la sentencia contradicción de tesis 2/2000- PL, se excluyó de la compilación para evitar una posible desorientación, por haber sido declarada carente de obligatoriedad y aplicación por la Corte. ...

17 P./J. 58/2004; acción de inconstitucionalidad 14/2004 y acumuladas.

3. Derecho a la asignación. Los entes políticos (partidos o coaliciones), para poder participar en la asignación de cargos de representación proporcional, deben alcanzar por lo menos el umbral mínimo (barrera legal) que determine la ley. El porcentaje de votos requerido puede ser en relación con la votación total, entendida como todos los votos depositados en las urnas, o a la votación válida, en la que se excluyen los votos nulos y, en su caso, de los candidatos no registrados.

La barrera legal es el porcentaje de votación del total de votos emitidos o de sólo los sufragios válidos, que se exige por ministerio de ley, para que un ente político participe en la asignación de cargos (diputados, senadores, regidores, entre otros) por el principio de representación proporcional en la respectiva circunscripción electoral. Su finalidad es excluir a los partidos políticos que no alcancen el parámetro legal requerido y, en consecuencia, que sólo tengan derecho a la asignación los que superen la barrera legal. Normalmente, los votos de los partidos que no superaron el porcentaje de votación mínimo, así como los votos nulos, no se toman en cuenta en la aplicación de la fórmula electoral, para asignar los cargos de acuerdo con el principio de representación proporcional.

Las barreras legales se aplican solo a los partidos políticos y no a los candidatos, ya que los triunfos que se hubieran obtenido por el principio de mayoría relativa se conservan a pesar de que el propio partido, según su votación total en la zona electoral en que compite, no alcance o supere la cifra correspondiente a dicha barrera. El umbral mínimo se determina de manera discrecional, atendiendo a situaciones particulares y concretas de cada país, a diferencia de las barreras naturales que dependen del tamaño de las circunscripciones.

Cabe precisar que, al obtener el umbral mínimo, solamente le da derecho al ente político de participar en la asignación, pero no es condición necesaria y suficiente para que se le otorgue uno o más cargos de representación proporcional, salvo que la ley expresamente lo establezca. En México, quince legislaciones locales asignan un diputado por alcanzar o superar la barrera legal.

Conforme al criterio "VOTACIÓN EMITIDA. CONCEPTO (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)",[18] la Sala Superior considera que cuan-

[18] Extraído de la sentencia relativa al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-062/97.

do la ley utiliza la expresión "votación emitida", debe entenderse que no se deducen los votos nulos de ella, porque, de no ser así, el legislador hubiera utilizado los términos "votación válida". Por tanto, se advierte que la Sala se pronuncia por una interpretación gramatical de los términos. Además, en otro asunto consideró que los votos nulos no cuentan para la asignación por representación proporcional, ya que carecen de eficacia jurídica, porque en la asignación solamente participan los partidos políticos que alcanzaron el umbral mínimo, y únicamente a dichos entes se les puede otorgar diputados plurinominales, por representar a un sector determinado del cuerpo electoral, para lograr una representación en el órgano colegiado correspondiente, lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto a la votación válida. En consecuencia, si se opta por incluir la votación nula en el procedimiento de asignación, se introduce una impureza, que es contraria al principio mencionado. Por tanto, los votos nulos, independientemente de que provengan del cuerpo electoral o de la resolución de un órgano electoral competente, en ningún caso deben tomarse en cuenta para determinar la votación válida y, en consecuencia, en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.[19]

Otras tesis sostienen que los votos obtenidos por los partidos políticos en la elección por el principio de mayoría relativa, con motivo de un proceso extraordinario, no cuentan para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, ya que ésta se realiza únicamente con la votación recibida el día de la jornada electoral en el proceso electoral ordinario; y que la votación que se utiliza para determinar qué partidos tienen derecho a la asignación se refiere al conjunto de votos en que se excluyen los votos nulos y los relativos a candidatos no registrados.[20]

La Corte ha sostenido (sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 35/2000 y acumulados) que es facultad

---

19 *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-132/98 y acumulados, o la tesis "VOTOS NULOS. NO CUENTAN PARA LA ASIGNACIÓN POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)".

20 *Cfr.* juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-098/2001 y SUP-JDC-105/2001 y acumulado.

© TEPJF

exclusiva del órgano Legislativo determinar el umbral mínimo necesario para tener derecho a participar en la asignación u otorgar una diputación por el principio de representación proporcional, sin que se prevea ninguna disposición constitucional específica al respecto. En los asuntos de referencia la Constitución Política del Estado de Aguascalientes fija como umbral mínimo el 2.5% de la votación emitida; mientras que el Código Electoral del Estado de Quintana Roo asigna una diputación por el principio de representación proporcional al ente político que alcance el 2.5% de la votación estatal emitida.[21] En general, las legislaciones electorales locales establecen del 1.5% al 3%, incrementándose al 4% o 6% para las coaliciones de dos o tres partidos, respectivamente, como sucede en el estado de Baja California Sur.

Por tanto, cuando la ley es confusa, omisa o contradictoria, al definir la votación que se emplea para tener derecho a la asignación, podría tomarse el conjunto de votos válidos, excluyendo los votos nulos y de los candidatos no registrados, porque esta interpretación favorece que más partidos tengan acceso a la distribución de diputados.

4. Votación de asignación. Para la asignación suele tomarse una categoría diferente de votación, que corresponde a la suma de los votos de los entes políticos que alcanzaron o superaron el umbral mínimo exigido de la votación precisada en el numeral anterior. O bien, a la votación que se utiliza para determinar quién tiene derecho a la asignación, se deducen los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido umbral mínimo y los votos nulos.

En efecto, el tribunal ha sostenido que, a pesar de que la ley no determine expresamente que los sufragios de los candidatos no registrados se deben restar de la votación efectiva, es necesario que se deduzcan conforme al principio: la votación de cada partido político debe tener una representación en el órgano colegiado lo más aproximada posible de la votación válida (votación que se utiliza para determinar el derecho a la asignación), además de que en el procedimiento de asignación sola-

---

21 *Cfr.* sentencias correspondientes que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* de noviembre de 1998 y abril de 2001.

mente participan los institutos políticos que alcanzaron el umbral mínimo. Incluir los votos de referencia equivale a introducir una impureza contraria al principio de representación proporcional.[22]

Derivado de un asunto de estado de Tlaxcala, la Sala determinó que cuando el legislador incluye el concepto definido como parte de la definición (por ejemplo, si se define la votación efectiva como la votación total menos los votos nulos y los sufragados a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 3% de la votación efectiva), debe entenderse que la misma expresión se refiere a conceptos diferentes, uno derivado del sentido gramatical y otro del significado técnico y específico.[23]

Otro criterio pertinente es: "VOTACIÓN EFECTIVA EN SU CONNOTACIÓN TÉCNICA Y ESPECÍFICA. SE DEBE RESTAR TAMBIÉN LA VOTACIÓN DEL PARTIDO MAYORITARIO, CUANDO SE LE HA APLICADO LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA)" (S3EL 148/2002), que establece, ante la omisión legal de que debe restarse la votación del partido mayoritario cuando se aplica la cláusula de gobernabilidad, del análisis del conjunto de lineamientos rectores de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se llega a la conclusión de que deben deducirse dichos votos, porque al no seguir participando el partido mayoritario en la asignación, la consecuencia es que su votación también se excluya.[24]

5. Restricciones legales. En toda legislación electoral encontramos restricciones respecto al número máximo de diputados que puede obtener un ente político por ambos principios. Dichas restricciones pueden ser expresas o implícitas, pero el fundamento debe estar en la propia Constitución, o ley electoral secundaria siempre que exista una remisión en este sentido.

Restricciones expresas. Límite máximo por ambos principios. Se fija un límite máximo para que ningún ente político pueda contar con más de un número determinado de diputados por ambos principios, coinci-

---

22 *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-353/2000.
23 *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-194/98.
24 *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-194/98.

© TEPJF

dente con el número de distritos uninominales. Este supuesto toma en cuenta el número de constancias de mayoría relativa (distritos electorales uninominales en que obtuvo el triunfo) y los que se deben asignar por representación proporcional conforme a la fórmula electoral para observar dicho límite, en conformidad con su votación obtenida. La función de esta restricción o barrera es que ningún partido, por sí mismo, obtenga una mayoría (calificada) que le permita modificar o reformar la ley fundamental (Constitución) a su antojo; al contrario, la finalidad es que todo cambio derive del consenso o del pacto de más de un ente político de los representados en el Congreso correspondiente.

Al respecto, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 208 del Código Electoral del estado de Aguascalientes, porque permitía que el partido mayoritario pudiera obtener diputaciones por ambos principios, en número superior al total de distritos uninominales. El Congreso se integraba con 18 diputados de mayoría relativa y hasta 9 de representación proporcional, y el límite máximo por ambos principios era de 20.[25]

Nueve entidades federativas todavía se ubican en este supuesto, cinco permiten que el límite máximo sea superior en uno al de los distritos uninominales (Coahuila, Distrito Federal, Durango, Querétaro y Tabasco), Guerrero dos, Guanajuato y Yucatán tres, mientras que Jalisco cuatro. Es obvio que, de seguir el mismo criterio de la Corte, tendría que declararse la inconstitucionalidad de los artículos conducentes o de los actos de aplicación que deriven de ellos. Por otro lado, Chihuahua y Colima establecen un número máximo de diputados inferior a la cantidad de distritos uninominales, dos y uno, respectivamente; en este sentido, a la fecha, no se ha pronunciado la Corte, pero podría asemejarse, *mutatis mutandis*, a una posible inconstitucionalidad por defecto.

Tolerancia porcentual. En ocasiones también se establece que en ningún caso un ente político puede contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del órga-

---

25 *Cfr.* la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 34/2000 y acumuladas, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de abril de 2001; o la tesis P./J. 50/2001. Posteriormente, la legislatura local, en cumplimiento con la ejecutoria, estableció 23 diputados de MR y 4 de RP, lo cual volvió a ser declarado inconstitucional.

no Legislativo o colegiado que exceda en una cierta cantidad de puntos porcentuales a su votación (en el ámbito federal se establece el 8%, cantidad que reproducen Campeche, Chihuahua y San Luis Potosí; Colima, Michoacán y Tabasco establecen el 10%; Zacatecas el 11% y Quintana Roo el 16%).[26] Esta base no se aplica al ente político que por sus triunfos en distritos uninominales obtiene un porcentaje de cargos del total de dicho órgano, superior a la suma del porcentaje de su votación más el porcentaje que se establezca como tolerancia.

Para dilucidar si se excede la tolerancia porcentual (suponiendo que sean 8 puntos porcentuales) se aplica una regla de tres. En primer lugar, se suma al porcentaje de la votación del partido (identificada como %*Vp*) el 8%. Después, se compara el resultado con el número total de diputados al órgano Legislativo (suponiendo que sean 500), que representa el 100%. Por tanto, para determinar el número máximo se aplica lo siguiente:

$$\frac{500}{\%Vp + 8\%} = \frac{100\%}{X}\ ;\ X = \frac{(\%Vp + 8\%) \times 500}{100\%}$$

Así, el valor de *X* representa el número máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido conforme al porcentaje de tolerancia. Si de acuerdo con la fórmula electoral le corresponde un número mayor, entonces se deduce la cantidad necesaria para ajustarlo al límite legal. El excedente de diputados, conforme a este método, se reparte entre los demás partidos con derecho a ello. Si el resultado es menor al número de constancias de mayoría obtenidas, entonces se respetan los triunfos por el principio de mayoría relativa. En este caso, se observa que el factor preponderante es el porcentaje de votación del partido.

Cláusula de gobernabilidad. A todo ente político que obtiene un porcentaje determinado de votación y un número fijo de constancias de mayoría relativa, por ministerio de ley, le son asignados automáticamente diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta (la mitad más uno de los cargos) del órga-

---

[26] Recientemente, la Corte sostuvo la constitucionalidad del 16% de este estado, porque no consideró excesiva dicha cifra. Acción de inconstitucionalidad 15/2003; P./J. 75/2003.

no Legislativo. Como se observa, la aplicación de la cláusula depende de que se satisfagan las dos condiciones mencionadas.

En este sentido, si una figura o institución (como la cláusula de gobernabilidad) autoriza una asignación automática de diputaciones por representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta del órgano Legislativo (50% + 1), siempre que el partido obtenga un número fijo (mitad, 2/3 partes, o más) de constancias de mayoría relativa, así como cierto porcentaje de votación, es evidente que al hacer depender la asignación de un número determinado de constancias no se ajusta al contenido de la base (tercera) mencionada, porque la asignación debe ser independiente y adicionalmente a dichas constancias.[27]

Por tanto, a juicio de la Corte, cualquier legislación que establezca la cláusula de gobernabilidad sería inconstitucional, porque se vulnera la base tercera. De hecho, en la tesis P./J. 73/2001, relativa a la acción de inconstitucionalidad 13/2000, se señala que el sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, garantizado por la cláusula de gobernabilidad, fue modificado en 1993, pudiendo subsistir solamente por excepción, ya que

> la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales (1993), conforme a su interpretación teleológica.[28]

No obstante, a pesar del criterio de inconstitucionalidad de la cláusula de gobernabilidad, a la fecha, los estados de Durango, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas la siguen conservando. El Distrito Federal es un caso especial, ya que el supuesto de dicha cláusula se establece en la propia Constitución federal. El Tribunal, al

---

27 *Cfr.* la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/98, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de noviembre de 1998; o las tesis P./J. 72/98 y P./J. 73/2001.

28 *Cfr.* la sentencia contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* de mayo de 2001; o las tesis P./J. 72/98 y P./J. 73/2001.

resolver un asunto de asignación de diputados de Tlaxcala, sostuvo que la cláusula de gobernabilidad constituye también una restricción implícita.[29]

Sería conveniente, a fin de evitar distorsiones en la representación proporcional, suprimir todo instrumento que genere una asignación artificial, como es el porcentaje adicional y la cláusula de gobernabilidad. Mecanismos que se asemejan, para ilustrarlo, a un espejo cóncavo o convexo, que por efectos aparentes reflejan una imagen distorsionada del objeto real.

Restricciones implícitas. Este tipo de restricción no se encuentra previsto de manera expresa en el apartado de las reglas o procedimiento de asignación, sino que obedece al cumplimiento de principios establecidos en la Constitución correspondiente. Por ejemplo, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de impugnación de las minorías parlamentarias, respecto a los actos legislativos emanados del propio órgano. Por tanto, cualquier ley que provea un procedimiento de asignación que no garantice por lo menos el 33% de integrantes de partidos diferentes al mayoritario haría nugatorio el derecho de impugnación constitucionalmente tutelado, como podría suceder en el estado de Baja California Sur, si un solo partido ganara la totalidad de distritos uninominales (16 de MR y 5 de RP).

6. Fórmula de asignación. Algunas leyes electorales otorgan un cargo de representación proporcional a todo ente político que alcance o supere el umbral mínimo, como acontece con 16 entidades federativas. Después, los cargos de representación proporcional restantes, o su totalidad, en caso de no establecerse legalmente el supuesto mencionado, se asignan conforme a una fórmula de representación proporcional integrada con los elementos siguientes:

a) Cociente electoral o natural (identificado como *C*). Definido como el resultado de dividir la votación total o válida (representado por la letra *V*), según sea el caso, entre los cargos de representación proporcional que se asignan (identificado como *RP*).

Entonces, el cociente se puede representar por la expresión siguiente:

---

29 Exp. SUP-JRC-411/2001 y acumulados.

$$C = \frac{V}{RP}$$

b) Asimismo, la gran mayoría de las legislaciones locales, incluida la federal, precisan que: se determinan los cargos que se le asignarían a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación (representado como *Vp*) el cociente natural *(C)*.

Las que se distribuyen por resto mayor (remanente más alto entre los restos de las votaciones, una vez hecha la distribución de diputaciones mediante el cociente natural, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir) si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada ente político en la asignación.

Por tanto, para determinar el número de diputaciones que le corresponden a cada partido se debe dividir su votación (*Vp*) entre el cociente *(C).*

Número de cargos que corresponden a un ente político

$$= \frac{Vp}{C}$$

Si se sustituye el valor del cociente *(Cn = V/RP)*, entonces la fórmula queda en los términos siguientes:

$$\frac{Vp}{C} = \frac{Vp}{V/RP} = \frac{Vp \times RP}{V} = X,Y$$

Para determinar el número de cargos que le corresponden a cada ente político con derecho a asignación, se multiplica su votación *(Vp)* por *RP* (total de cargos a repartir por representación proporcional) y el resultado se divide entre la votación (*V*). El número entero (representado en la fórmula como *X)* corresponde a la cantidad de diputados que se asignan por cociente natural, mientras que los decimales (contenidos en la fórmula por el valor *Y*, equivalente al remanente de votos) se emplea en caso de quedar diputaciones por asignar, para lo cual se utilizan los decimales mayores.

La fórmula obtenida es conocida en la doctrina como el sistema de proporciones matemáticas (Hare/Niemeyer), con la precisión de que la variable *"V"* representa el número de votos válidos emitidos. Dicho sistema favorece más a los partidos pequeños que el método de D'Hondt. En casos límite, este sistema puede llevar a "que una mayoría absoluta de votos no tenga la mayoría absoluta de escaños", o bien, "que un partido puede perder un escaño teniendo la misma cantidad de votos que otro al aumentarse el número de mandatos por asignar".[30]

Este método Hare/Niemeyer (incluido en Alemania en 1985) difiere del procedimiento del divisor, porque el resultado de la fórmula no arroja una cantidad de votos necesarios para que un partido obtenga un escaño, sino una cifra (número enteros, representados por la letra "*X*") que indica la cantidad de cargos de representación popular que le corresponden a un ente político. Mientras que los escaños sobrantes se distribuyen según el orden de las décimas, por lo que no es necesario un procedimiento adicional.[31]

En realidad, el cociente electoral y resto mayor no es más que una simple regla de tres, donde la votación total corresponde al número de cargos que se reparten por representación proporcional, siendo la votación obtenida por cada partido lo que determina el número de escaños que le corresponde. Por tanto, si se aplica de manera correcta esta regla no debe existir problema en su aplicación.

7. Aplicación de las restricciones legales. Si un ente político obtiene, de inicio, el límite máximo por ambos principios, por el triunfo en un número determinado de distritos electorales uninominales, durante el procedimiento de asignación llega a dicho límite, su porcentaje en el órgano Legislativo exceda el porcentaje de su votación más la tolerancia porcentual, o se vulnera una garantía constitucional, pueden darse los supuestos siguientes: no participar en el procedimiento de asignación, ni se toma en cuenta su votación; o bien, solamente se le asignan los cargos necesarios para que se observen los límites legales.

---

30 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UNAM, 1994, p. 73.

31 Molina Vega, José Enrique, "Cociente electoral", *Diccionario Electoral,* 2a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo I, p. 206.

Las diputaciones excedentes son las asignadas a los demás partidos, conforme a la votación efectiva (*Ve*) (se deducen de la votación los votos del ente político al que se aplicó alguno de los límites legales), que se divide entre el número de cargos pendientes de asignar (*Cp*), a fin de obtener un nuevo cociente (*Cn)*.

La votación efectiva obtenida por cada ente político (*Vp*) se divide entre el nuevo cociente natural (*Cn*), y el resultado en números enteros, será el total de cargos por asignar. Si aún quedan cargos por distribuir se asignan de conformidad con los restos mayores.

Si utilizamos la nomenclatura siguiente:

C_n, el nuevo cociente natural;
V_e, la votación efectiva;
C_p, el número de cargos pendientes por asignar;
V_p, la votación de cada partido.

Entonces, la nueva fórmula de asignación de los diputados pendientes por asignar es:

$$\frac{V_p}{C_n} = \frac{V_p}{V_e / C_p} = \frac{V_p \times C_p}{V_e} = X.Y \quad [32]$$

Para determinar el número de escaños que le corresponden a cada partido político con derecho a asignación, se multiplica su votación (*Vp*) por el número de cargos pendientes por asignar (*Rp*), *R* menos los otorgados al partido que se aplica la restricción legal), y el resultado se divide entre la votación efectiva (*Ve*). El número entero (representado en la fórmula como *X)* corresponde a la cantidad de diputados que se asignan por el nuevo cociente natural, mientras que los decimales (identificados en la fórmula por el valor *Y*, equivalente al remanente de votos) se emplea en caso de quedar diputaciones por asignar.

---

[32] Cabe precisar que el Tribunal, en sesión celebrada el 10 de noviembre de 2005, al resolver la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el expediente SUP-JRC- 217/2005 y acumulados, determinó que la votación del partido mayoritario se excluye, se le asignan los diputados necesarios para no rebasar los límites legales, y las curules restantes se reparten entre los demás partidos.

Es importante precisar que, de actualizarse alguna restricción, el partido mayoritario sale del procedimiento de asignación, incluida su votación, otorgándole las curules necesarias para observar los límites legales. Las diputaciones restantes se distribuyen entre los demás partidos que tienen derecho conforme a la última fórmula mencionada.

8. Asignación de diputaciones. La repartición de cargos por el principio de representación proporcional, por regla general, se realiza conforme al orden que tienen los candidatos en las listas previamente registradas.

En este sentido, la Corte ha sostenido que las listas de representación proporcional deben ser votadas, y que la asignación debe ser en el orden en que fueron previamente registrados los candidatos.[33] Como ejemplo, se cita la tesis P./J. 55/99:

> DISTRITO FEDERAL. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, QUE PARA LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS A SU ASAMBLEA LEGISLATIVA PREVÉ EL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIONES I Y V, INCISO *F)*, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, Y EL 37 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. El último párrafo del artículo 11 del Código Electoral del Distrito Federal, que faculta a los partidos políticos para optar por un registro previo en el que se definan los nombres de los candidatos, o por los mejores porcentajes de sus candidatos uninominales que no obtuvieron el triunfo en su distrito o, incluso, por un sistema que conjugue los dos anteriores, integrándose la lista, en este último caso, con la mitad de las opciones antes mencionadas, de forma alternativa, comenzando con los candidatos de las listas previamente registradas, no se ajusta a las bases al efecto establecidas en los artículos 122, apartado C, base primera, fracciones I y V, inciso *f)*, de la Constitución federal, y 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues posibilita la definición de las listas de los diputados de los partidos políticos una vez concluida la jornada electoral, lo que significa elegir diputados a través de las

[33] *Cfr.* la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/99, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* de agosto de 1999.

> listas no votadas; es decir, los partidos políticos, una vez que conozcan el resultado de las elecciones de los candidatos uninominales y adviertan que no resultaron triunfadores en su distrito, pueden integrar la lista con esos candidatos o con éstos y los registrados en la lista de representación proporcional, lo que hace patente, sin lugar a dudas, que se trata de listas no votadas, lo cual de suyo le quita el carácter de definitivo al registro de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Además, en los casos en que un partido político elija el sistema de los mejores porcentajes o el mixto, el voto ciudadano sería indeterminado, puesto que su efecto dependerá de factores diversos de la voluntad del sufragante. En consecuencia, esta disposición contraviene el principio de certeza establecido en los preceptos constitucional y estatutario antes referidos.

Por tanto, en opinión de la Corte, si el ordenamiento electoral permite el registro de listas de candidatos de representación proporcional, previamente al día de los comicios, excluye la posibilidad de realizar asignaciones conforme al porcentaje de votos obtenidos por los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo.

Sin embargo, a la fecha (15 de noviembre de 2005), trece entidades federativas asignan diputaciones de representación proporcional a los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos y que alcanzaron los porcentajes de votación más altos, en comparación con las fórmulas de su propio partido, lo cual resulta importante, si se toma en cuenta que los cambios en la forma de asignación corresponden a tiempos recientes y a una tendencia novedosa en la materia, acorde con la realidad imperante, lo que me hace recordar un criterio no vigente:

> DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATOS CON BASE EN EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN CADA DISTRITO UNINOMINAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN 2, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Legislación del Estado de Baja California).

El sistema político y electoral panameño, y su influencia en la configuración del sistema de partidos*

Eduardo Valdés Escoffery**

SUMARIO: I. Del multipartidismo al bipartidismo con partidos nacionales. II. De partidos autocráticos a democráticos. III. Partidos políticos *versus* libre postulación. IV. Voto preferencial y selectivo. V. El sistema electoral legislativo y los partidos políticos.

I. Del multipartidismo al bipartidismo con partidos nacionales

A partir de la reactivación del sistema de partidos políticos en 1979 y de la reforma política integral de 1983, Panamá regresa paulatinamente a un sistema político democrático, el cual no se consolida en sus aspectos formales, sino es hasta después de la invasión norteamericana de diciembre de 1989.

---

* Extracto de un trabajo preparado en junio de 2005 para la OEA a nivel regional denominado "Investigación socio política: mejores prácticas de institucionalización y cambio partidario en las Américas: la reforma política y electoral: el caso de Panamá".

** Magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá.

© TEPJF, SEGUNDA ÉPOCA

El sistema de partidos que contempla la legislación panameña es uno de partidos nacionales exclusivamente, es decir, no se permiten los partidos provinciales o regionales. Todo partido, para ser reconocido como tal, debe comprobar que tiene:[1]

a) No menos de quince adherentes en, por lo menos, el 40% de los distritos del país, y

b) No menos de veinte adherentes en cada provincia y diez en cada comarca.

En esa reactivación se aprecia una tendencia natural al tradicional multipartidismo del pasado, que reflejaba el individualismo producto del caciquismo, por una parte, y la política de los grupos económicos de tener una participación en el reparto del poder político del país, por otra. A este respecto, podemos citar al sociólogo panameño Bolívar E. Franco R., uno de los pocos estudiosos del sistema de partidos políticos en Panamá, que nos dice: "Desde sus inicios, la atomización y división ha sido la característica predominante de los partidos políticos en Panamá. El sistema de partidos es marcadamente multipartidista o pluripartidista".[2]

Este multipartidismo era incluso impulsado por el gobierno de turno en busca de aliados para tratar de controlar las decisiones en las mesas de votación; sin embargo, a diferencia del pasado, se mantiene, ahora, el papel preponderante de un partido político (el PRD), constituido bajo el liderazgo del general Torrijos y símbolo político de la revolución del 11 de octubre de 1968. Desde el punto de vista ideológico, el PRD está identificado como socialdemócrata y está afiliado a la Internacional Socialista.

Hablando de ideologías, es oportuno citar al historiador panameño Jorge Conte Porras, quien opina que

> por encima de las clasificaciones tradicionales para definir los partidos políticos en grupos de izquierda o de derecha, reaccionarios o revolucionarios, según defiendan el *statu quo* o aspiren a una transformación de las estructuras políticas, nos sentimos insatisfechos para identificarlos, y nos parece que existe una ancha laguna en

[1] Artículo 41 del Código Electoral.

[2] Franco R., Bolívar, E. *Panamá: Los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones*, Universidad de Panamá-Tribunal Electoral, 1991, p. 88.

> nuestra historia política para definirlos. Nos parece que este fenómeno social en nuestro medio amerita una investigación particular. No podemos desconocer que hay ciertas tendencias que son obvias, como la presencia tradicional de los partidos populistas que giran alrededor de un cacique, un líder, aun aquellos que pregonan la representación de un partido ideológico.[3]

A partir de la invasión, la cantidad de partidos políticos que han logrado subsistir a través de los tres procesos electorales celebrados se ha visto paulatinamente reducida de quince a siete, con una tendencia a tener dos partidos grandes. Es decir, hay claras tendencias al bipartidismo. Si bien a la fecha hay ocho partidos porque después del proceso electoral del 2004 se reconoció a un partido nuevo, el Partido Liberal, que se reorganiza por tercera vez y que no logró su reconocimiento antes de las elecciones por tener que enfrentar procesos de impugnación en cuanto a la cantidad de adherentes que realmente había logrado, el hecho es que dos partidos existentes, Solidaridad y el Partido Liberal Nacional, están por fusionarse, con lo que el número de partidos quedará nuevamente reducido a siete, sin perjuicio de que en las elecciones generales del 2009 otros partidos desaparezcan, por no poder llegar a la cuota requerida.[4] A pesar de que el sistema electoral concede cuatro opciones para sobrevivir, el 2009 debe confirmar la tendencia de que el sistema de partidos políticos en Panamá estará caracterizado por dos partidos grandes. Desde las elecciones de 1994, el sufragio popular confirma una clara preferencia por el PRD y el arnulfismo. Además, en cuatro elecciones generales celebradas entre 1989 y 2004, solamente los candidatos de dos partidos han llegado a la Presidencia de la República: PRD y arnulfismo.

Hay que aclarar que si bien en las elecciones del 2004 surge una tercera fuerza política importante que obtiene la segunda votación, ésta descansa en el liderazgo personal del expresidente Guillermo Endara, y no en la organización ni membresía de un partido Solidari-

---

3 Conte Porras, Jorge, *Procesos Electorales y Partidos Políticos*, Litografía e Imprenta LIL, S.A. Tibás, Costa Rica, 2004, p. 378.

4 4% de los votos válidos de las elecciones en que participen: presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, la más favorable al partido.

© TEPJF

dad que lo postula. Esto pareciera indicar que se ha roto con la tendencia al bipartidismo, pero el hecho de que Endara no solamente no se inscribió en Solidaridad, sino que se ha separado del mismo después de la elección para intentar organizar su propio partido, sumado a los niveles de membresía que tienen y han mantenido el PRD y el arnulfismo, con relación a los demás partidos, parecen apuntar a que a corto y mediano plazo estos dos partidos seguirán dominando el escenario político, con lo que en esencia se mantendría el bipartidismo en Panamá, a pesar de que desde el punto de vista formal existan otros partidos minoritarios. Alcanzar la Presidencia de la República al margen de estos dos partidos se vislumbra como una tarea difícil y complicada de lograr, aunque estamos seguros de que los intentos continuarán.

El hecho es que la postulación de Guillermo Endara por parte de un partido pequeño como Solidaridad, le ha permitido a éste obtener el 30.87% de los votos presidenciales y, con ello, acceder a B/. 3,684,770 de subsidio electoral para el quinquenio 2004-2009, que de otra forma no hubiera obtenido. Este recurso representa una oportunidad de oro para ampliar su membresía y crecer como partido a nivel nacional con miras a convertirse en una importante tercera fuerza electoral.

En cuanto a la cantidad de partidos, está en función de la facilidad o facilidades que existan para su constitución y subsistencia, siendo el factor más importante el número de adherentes que la Ley requiera para ello. Hay que comenzar por aclarar que la Constitución Política delega en la Ley el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos; pero para la subsistencia establece un rango entre 3 y 5% de los votos válidos en cualquiera de las cuatro elecciones previamente referidas, la más favorable al partido. Para la formación de nuevos partidos, la legislación electoral se basa en un porcentaje de los votos válidos en la última elección presidencial, mientras que para la subsistencia se aplica el mismo porcentaje, pero se aplica a todas las demás elecciones, la más favorable al partido.

De cara a las elecciones de 1994, el porcentaje vigente tanto para la formación como para la subsistencia, era el 3%, y ello facilitó la formación de nuevos partidos, particularmente porque en 1989 el Tribunal Electoral no llegó a recibir la totalidad de las actas de mesa, y los votos válidos para la elección presidencial que se pudieron computar resultaron ser inferiores a la cifra real. Igualmente ese porcentaje bajó de

3%, y facilitó la subsistencia de los partidos políticos. Para las elecciones de 1999, el porcentaje se subió al 5%, para frenar la proliferación de partidos, lo cual se logró cuando desaparecieron cinco partidos, por no lograr la nueva meta. Para las elecciones del 2004 se redujo a 4% para facilitar la subsistencia a los partidos existentes, y la medida cumple su cometido, pues no desaparece ninguno.

Desde el punto de vista de favorecer o no la proliferación de partidos políticos, el sistema electoral ha mostrado una clara tendencia hacia limitar el número de partidos a través del porcentaje requerido para su formación y subsistencia. Hay otra característica importante del sistema electoral panameño en materia de partidos políticos y que tiene que ver con el mecanismo de inscripción de adherentes. Si bien en la mayoría de los países son los partidos los que tienen sus libros de inscripción y son ellos los únicos que saben cuántos miembros tienen y quiénes son, en Panamá, desde el retorno de la democracia, los ciudadanos interesados en afiliarse a un partido político deben concurrir a las oficinas del Tribunal Electoral a enlistarse en los libros de inscripción que dicha institución mantiene para cada partido político, o bien esperar a que el partido saque del Tribunal Electoral y con funcionarios de éste, libros de inscripción y los ubique en puestos fijos en determinados puntos del país. Este sistema asegura que un ciudadano no esté inscrito en varios partidos al mismo tiempo y que la cúpula del partido no maneje arbitrariamente la información de la membresía cuando lleva a cabo actividades internas. De esa forma, cuando un colectivo político pretende llevar a cabo una reunión de cualquier organismo interno, debe pedir al Tribunal Electoral la lista actualizada de los miembros del respectivo organismo, y el Tribunal procede a verificar que sus integrantes todavía están inscritos en el partido o bien que no han fallecido. Este sistema también garantiza la veracidad de la información con relación a la membresía o cantidad de adherentes de cada partido.

II. De partidos autocráticos a democráticos

Con la invasión militar norteamericana del 20 de diciembre de 1989, la opinión generalizada era que el PRD y sus aliados perderían vigencia y respaldo popular, y que el sistema de partidos volvería al multipartidismo

© TEPJF

previo a 1968, pero no fue así. A partir de la invasión, el PRD inició su reorganización como partido de oposición, y logró triunfar con Ernesto Pérez Balladares en la primera contienda electoral de 1994, cuando todos sus adversarios se dividieron en múltiples candidaturas, demostrando que seguía siendo el principal partido del país y el que más membresía tenía. Durante el ejercicio legítimo del poder político, aprovechó para cambiar sus estatutos y democratizar sus estructuras internas, estableciendo voluntariamente el sistema de elecciones primarias como mecanismo de selección de todos sus candidatos a puestos de elección popular. Paradójicamente, entonces, el partido que surgió del proceso militar que gobernó al país durante aproximadamente veinte años, y que estaba controlado por los militares, se convierte en el más democrático de los partidos.

Algún paralelo se encuentra en el Partido Arnulfista, de corte populista. Durante la vida del caudillo, el proceso de decisiones en su partido (y fueron varios los que organizó), era absolutamente vertical, y la única voluntad que se imponía era la suya. Sin embargo, cuando se reorganiza el partido bajo el nombre de Arnulfista, luego del fallecimiento de su líder y en honor a él, la cúpula, encabezada por la viuda, Mireya Moscoso, desarrolla un mando más colectivo en el que se concede mucho más participación a los dirigentes altos y medios de la que jamás tuvieron en el pasado, si bien no llegaron a los niveles alcanzados en el PRD. Para escoger el candidato presidencial en 1999, el partido tuvo que recurrir al sistema de primarias, porque fue una de las reformas que impuso el PRD durante su gobierno. Los partidos que pretendieran postular a uno de sus miembros para el cargo de presidente de la República deberían escoger a su candidato por el sistema de primarias. Los partidos aliados endosarían al candidato presidencial en una convención o congreso nacional.

III. Partidos políticos *versus* libre postulación

En cuanto al acceso a los cargos de elección popular, tenemos que desde la reactivación de los partidos en 1979 y hasta la reforma constitucional del 2004 los partidos políticos han tenido el monopolio de las postulaciones para la elección presidencial y de los diputados.

Las candidaturas independientes o de libre postulación, como las denomina el Código Electoral, han estado limitadas a los gobiernos locales, es decir, a las postulaciones para alcaldes y miembros de los consejos municipales. Con la reforma constitucional del 2004 se elimina la norma que limitaba las postulaciones para diputados solamente a los partidos políticos y se dispone que podrá existir la libre postulación según lo reglamente la ley. Para el cargo de presidente y vicepresidente, la limitación para la libre postulación ha estado siempre a nivel del Código Electoral, y no de la Constitución.

Sin embargo, hasta ahora los candidatos independientes han tenido muy poco éxito frente a los partidos políticos en la competencia por los cargos a nivel de gobiernos locales, a pesar de que la mayoría de las postulaciones se han dado en circunscripciones pequeñas para el cargo de representante de corregimiento, donde ha sido fácil reunir la cantidad de firmas requeridas para ser reconocido como candidato independiente. El Código Electoral exige que el interesado recoja firmas de ciudadanos equivalentes a un 5% del registro electoral preliminar de la circunscripción en la cual se desea participar. Sin embargo, una crítica al sistema de libre postulación ha sido el poco tiempo que el Tribunal Electoral ha concedido para obtener las firmas requeridas. Hasta las elecciones de 1999, inclusive, se concedió un mes; pero ya para las del 2004, se duplicó ese término y se concedieron dos meses.

Obviamente, para circunscripciones pequeñas el referido tiempo no es problema, pero a medida que la circunscripción tiene más electores, se requiere más tiempo para recoger las firmas. De ahí que la participación ciudadana en la política, al margen de los partidos políticos, por medio de la libre postulación, haya funcionado en su mayoría en las circunscripciones pequeñas, de las cuales en Panamá hay una buena cantidad gracias al proceso de atomización[5] que, desafortunadamente, se ha venido dando con la creación de corregimientos, que es la división político-administrativa más pequeña y en la cual se dividen los municipios o distritos del país. El país se divide en provincias y comarcas, y ambas se dividen en

[5] Para las elecciones del 2004, 256 corregimientos tenían menos de mil electores (49.1%).

distritos y éstos a su vez se dividen en corregimientos. En 1972 el país tenía 505 corregimientos *versus* 521 en el 2004.

La circunscripción más grande en la cual ha participado y triunfado un candidato de libre postulación en el pasado ha sido para el cargo de alcalde en el distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, en las elecciones de 1999, cuando solamente se disponía de un mes para conseguir las firmas. La Chorrera es hoy el sexto distrito más grande del país, y para el mes de abril de 2005 su padrón electoral es de 89,790 electores. Esta situación pone de manifiesto que las circunscripciones grandes no son metas imposibles de ganar aun cuando se compita en contra de los partidos políticos que tradicionalmente tienen líderes y estructuras para apoyar a sus candidatos, para no hablar de recursos financieros. Obviamente, mientras más grande es una circunscripción electoral, más recursos y tiempo de campaña requiere del candidato.

Para apreciar el poco éxito de las candidaturas independientes en las tres elecciones generales que se han celebrado, compartimos los siguientes hechos:

En las elecciones generales de 1994, 41 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 7 para alcalde y 34 para representantes de corregimiento. De esos, ninguno ganó para alcalde y 5 ganaron como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, el 12.2% gana.

En las elecciones generales de 1999, 184 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 18 para alcalde y 166 para representante de corregimiento. De esos, 3 ganaron para alcalde y 17 ganaron como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, el 10.8% gana.

En las elecciones generales de 2004, 252 personas participaron como candidatos de libre postulación así: 10 para alcalde y 242 para representante de corregimiento. De esos, uno gana para alcalde y 14 triunfan como representantes de corregimiento. Es decir, del total postulado, triunfa el 5.9%, demostrando que a medida que crece la cantidad de personas que se postulan a cargos de libre postulación, así mismo, disminuye el porcentaje de los que tienen éxito. Si comparamos lo acontecido en el 2004 con 1994, apreciamos que la participación se incrementa en más de 500%, pero el porcentaje de triunfo se reduce prácticamente a la mitad.

Si bien se ha abierto el compás para que existan candidatos de libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional, todavía está pendiente la reglamentación legal de los requisitos y procedimientos que se habrá de exigir para que esta nueva posibilidad se haga efectiva. De acuerdo con la norma constitucional que prevé la libre postulación para diputados, los requisitos y procedimientos serán equivalentes y proporcionales a los que se exijan para la inscripción de los partidos políticos. Ello quiere decir que si para el reconocimiento de un nuevo partido político se requiere reunir firmas equivalentes al 4% de la última elección válida para presidente de la República, para el reconocimiento de un candidato de libre postulación para diputado debería exigirse una cantidad de firmas equivalente al 4% de la votación válida en el circuito en que se desea participar. Habrá que ver, además, si las fuerzas políticas que actualmente controlan el órgano Legislativo, es decir, el PRD, endosará la iniciativa para que el mismo compás se abra para el cargo de presidente y vicepresidente de la República. A la fecha de este informe, ese tema todavía no ha llegado a discutirse en la actual Comisión de Reformas Electorales y, por lo tanto, el PRD no se ha pronunciado al respecto.

En todo caso, la perspectiva para las elecciones generales del 2009 es que debe producirse un incremento significativo en la actividad de la libre postulación o candidaturas independientes frente a la de los partidos políticos, porque habrá más personas intentando llegar a ser diputados, y probablemente a presidente de la República, sin tener que depender de ser postulados por los partidos políticos. Hay que estar consciente de que en todos estos intentos de libre postulación primero hay que obtener un número de firmas, según la cantidad de electores en la circunscripción en la cual se desea participar, para poder ser reconocido como candidato y participar en la competencia. Luego de ello, viene la verdadera competencia en contra de los candidatos de los partidos y los otros candidatos por libre postulación, por obtener el apoyo del electorado y sacar la votación requerida para triunfar. Puede decirse que el esfuerzo es similar al que se le exige a los candidatos de un partido grande como el PRD, que tiene primarias para todos los cargos, porque primero hay que competir en contra de los copartidarios y ganarles, para poder obtener el derecho a ser postulado por el partido. Las competencias que se de-

© TEPJF

sarrollan en las primarias obligan a los precandidatos, no solamente a buscar el apoyo de los adherentes del partido, sino a inscribir nuevos adherentes que sean exclusivos del precandidato. Este fenómeno de las primarias para escoger candidatos a cargos de elección popular, que se han impuesto partidos como el PRD, es el que explica el alto porcentaje de éxito que tienen sus candidatos cuando compiten en las elecciones. No es lo mismo competir habiendo demostrado que se cuenta ya con una cuota importante del electorado de la circunscripción, que competir contando solamente con el apoyo de la cúpula del partido o incluso de los convencionales del partido.

Podemos concluir, entonces, que el sistema electoral panameño desde su retorno a la democracia y hasta la última reforma constitucional del 2004 ha venido favoreciendo al sistema de partidos políticos al concederles el monopolio de hacer postulaciones a los cargos de elección popular más importantes a nivel nacional. Esta situación ha variado con la referida reforma, y en el futuro habrá más oportunidad, para los que adversan a los partidos políticos, de confrontarlos frente a la opinión pública y el electorado, para que sea éste quien decida si el sistema de libre participación al margen de los partidos políticos, habrá de representar o no una verdadera opción para acceder a los cargos de elección popular, toda vez que a nivel de gobiernos locales, hasta el presente no se ha convertido en tal opción. Ahí donde han competido los candidatos de libre postulación frente a los de los partidos, la regla general ha sido que el pueblo favorece a estos últimos. Puede ser que al abrirse el compás para cargos de mayor atractivo político, personas con más recursos se interesen por participar como independientes, y este mecanismo permita que un porcentaje mayor de cargos de elección popular quede fuera del control de los partidos políticos. Todo ello está por verse, todavía, pero más opción deberán tener los independientes en los circuitos uninominales que en los plurinominales, en lo que al cargo de diputados se refiere. Los circuitos uninominales están en áreas de poca población semiurbana y rural, donde prevalece el caciquismo, y los líderes naturales, que todavía no hayan participado en los partidos políticos, podrán hacerlo por la vía de la libre postulación. Hay que advertir que en la actual reforma electoral que se está elaborando ya ha sido consensuado entre los partidos políticos, que las personas que compitan dentro de un partido

en la búsqueda de una postulación y no la logren, porque pierden frente a un copartidario, no solamente podrán ser postulados por otro partido en el mismo proceso electoral, tal cual existe ya en el Código Electoral desde la reforma del 2002, sino que tampoco podrán postularse como independientes, es decir, que no podrán participar en el mismo proceso electoral por libre postulación. Esta nueva circunstancia limitará las opciones de los políticos de participar en un proceso electoral al margen de sus partidos en los casos citados, y limitará por ello el ejercicio de la libre postulación, todo como producto de haber tomado la decisión de hacer carrera política dentro de un partido político.

El propósito de esta norma es fortalecer la disciplina partidaria, fortalecer la vida democrática interna de los partidos y con ello la institucionalización de los mismos. Los partidos políticos se ven afectados con las divisiones internas cuando los copartidarios que han perdido una postulación a lo interno no aceptan la victoria de su oponente, y deciden abandonar las toldas del partido para ir a formar el propio o buscar una postulación con otro partido. Esta norma se ha considerado tan importante en países como Colombia, que incluso la han consignado a nivel constitucional. En efecto, la norma colombiana dispone:[6]

> Quienes hayan participado en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral.

Por su parte, el nuevo texto aprobado por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, que se espera se convierta en parte del Código Electoral, dice:

> Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular, no podrán ser postuladas por ningún otro partido político, ni por libre postulación en el mismo proceso electoral para ningún cargo de elección popular, salvo que el partido lo autorice.

---

6 Reyes González, Guillermo Francisco, *Tratado de derecho electoral. El nuevo orden político electoral en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, parágrafo segundo del artículo 263 de la Constitución Política, modificado en el 2003, p. 228.

IV. Voto preferencial y selectivo

Antes de entrar a analizar el efecto que tiene el sistema electoral panameño en la elección legislativa analicemos el efecto del voto preferencial y selectivo que existe en las circunscripciones donde se eligen dos o más candidatos, pero dentro de una sola lista. Esta modalidad de voto ha sido una importante característica histórica del sistema político panameño y ha comenzado a surgir en otros países de América Latina en los últimos años. Los partidos políticos no han podido, en Panamá, imponer el orden en que se elegirán sus candidatos, sino que es el pueblo, al momento de ejercer el sufragio, quien decide, de la lista que le ofrece cada partido, a cuál o cuáles habrá de preferir sobre los demás, o por el contrario, si votará en plancha a favor de todos los candidatos del partido de su preferencia. No hay duda de las ventajas de este derecho ciudadano, que es consistente con el aumento de la libertad de elección de los votantes, uno de los objetivos en que han coincidido todos los países centroamericanos en sus políticas para mejorar el funcionamiento de sus sistemas políticos.[7] Sin embargo, como toda ventaja, tiene sus desventajas veamos cuáles son estas últimas. La primera desventaja consiste en que los adversarios más importantes que tiene un candidato en una circunscripción plurinominal no son los de los demás partidos sino los de su propio partido, en virtud del voto preferencial y selectivo que tienen los electores. Esta competencia interna genera, en la inmensa mayoría de los casos, tal fricción y celo entre los candidatos de un mismo partido, que da origen a enemistades y heridas que no son fáciles de curar después del proceso electoral. Hemos dicho que en la inmensa mayoría de los casos, porque se han dado eventos, particularmente en circuitos binominales, en los que los dos candidatos han logrado diseñar una campaña coordinada y en colaboración, en lugar de desatar una guerra entre ambos, lo que les ha permitido salir electos a los dos. Sin embargo, esta es la excep-

---

7 Achard, Diego; González, Luis E., *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, 2004 con el auspicio del BID, IDEA, OEA y PNUD. Impreso por Compañía ABC Ediciones del Sur, San José, p. 142.

ción a la regla, y ha tenido éxito en el partido que ha resultado ser el mayoritario en el circuito. La segunda desventaja consiste en la complicación que genera en el escrutinio de los votos en las mesas de votación. No hay elección en la que no surjan inconsistencias aritméticas en las actas que recogen los resultados electorales. Los funcionarios a cargo de los escrutinios se confunden, a pesar de la capacitación, entre los votos de los partidos y los votos de los candidatos. Los votos de los partidos son usados para asignar escaños por cociente y medio cociente, pero los votos de los candidatos tienen doble propósito: primero para determinar a qué candidatos del partido se le asignan los escaños por cociente o medio cociente, y segundo, para asignar los escaños por residuo, que se asignan con base en una competencia entre candidatos, independiente del partido al cual pertenecen. Estas inconsistencias en las actas son, con frecuencia, de tal naturaleza, que no pueden ser tomadas en cuenta en las juntas circuitales, y los candidatos que pierden las utilizan para impugnar alegando que sus votos estaban en esas actas descartadas.

Hay que anotar aquí, que en Panamá las boletas de votación escrutadas se queman en la mesa de votación luego de que el acta ha sido elaborada y firmada por todos los funcionarios electorales y los representantes de los partidos. Esto implica que cuando hay impugnaciones, es imposible reconstruir lo acontecido en la mesa. Esta práctica se comenzó a adoptar en Panamá a partir del referéndum de 1983, para hacerle frente a los históricos "paquetazos" conocidos antes de 1968, cuando los políticos alteraban el contenido de las urnas con las boletas escrutadas que se guardaban de respaldo de las votaciones. Entre 1984 y 1989 surgió, entonces, el fenómeno de los "actazos", que consistía en la alteración de las actas de mesas de votación y de las actas circuitales. Por fortuna, esas dos prácticas han desaparecido de los procesos electorales celebrados en Panamá después de 1990.

V. El sistema electoral legislativo y los partidos políticos

Examinemos ahora el efecto del sistema electoral panameño con relación a su capacidad de traducir en escaños o curules, en el órga-

© TEPJF

no Legislativo, los votos que obtengan los partidos y, por ende, cómo los favorece o desfavorece. Ello es importante, porque, desde esta perspectiva, el sistema electoral incide en la configuración de partidos al darle más o menos representación legislativa, y con ello influye en la gobernabilidad del país, tema vital para todo partido que gana la elección presidencial.

Si bien las circunscripciones uninominales generan de por sí una conocida distorsión por el hecho de otorgar el triunfo al partido que más votos relativos obtenga, distorsión que estará en función de cuán diluido esté el voto popular en la circunscripción, las circunscripciones plurinominales pueden ampliar esa distorsión según el sistema de representación proporcional que se utilice. Como se aprecia en la sección de reforma electoral de este trabajo, a partir de la reforma electoral de 1993, cuando se cambió la forma de calcular el residuo en la elección de los legisladores o diputados en los circuitos plurinominales, comenzó a generarse una distorsión adicional que otorga a los partidos mayoritarios una sobrerrepresentación significativa en perjuicio de los partidos minoritarios, la cual ha venido, sin embargo, disminuyendo paulatinamente en las tres elecciones generales celebradas entre 1994 y 2004, debido a cómo ha estado distribuido el voto popular en los circuitos plurinominales entre los diferentes partidos frente al partido mayoritario, y cómo los votantes del partido mayoritario hayan ejercido el conocido "voto plancha", es decir, que hayan votado por todos los candidatos del partido en lugar de votar selectivamente por alguno o algunos de ellos. En la medida en que el partido mayoritario de un circuito logre que quienes voten por él, lo hagan votando "en plancha", más opciones le darán al partido de llevarse los escaños que deban adjudicarse por residuo. Esto resulta ser así, porque los residuos se distribuyen entre los candidatos y no entre los partidos, con base en quien tiene más votos, y los candidatos más votados van a estar lógicamente en los partidos más votados, y más votos tendrán todos sus candidatos si quienes votaron por el partido lo hicieron en plancha y no selectivamente.

El índice de desproporción entre votos y escaños en los circuitos uninominales ha venido creciendo de 19.23 en 1994, a 19.87 en 1999, y a 25.90 en el 2004. En el caso de países como Canadá, cuya elección de congresistas depende exclusivamente de circuitos uninominales, al igual

que Inglaterra, se conoce que su índice de desproporción ha estado oscilando de 11 en 1980, 24 en 1984, 12 en 1988, 22 en 1993, 17 en 1997, 18 en el 2000 y 15 en el 2004.[8] Es decir, el índice panameño, que está creciendo, ha excedido con creces al de Canadá. El índice panameño también superaría al de Inglaterra que en el 2001 fue de 20.[9]

La distribución de ese índice de desproporción entre los partidos favorecidos en los *circuitos uninominales*, se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	20.49	27.48	35.57
	% escaños	23.08	38.46	55.56
Diferencia		**2.59**	**10.98**	**19.99**
ARN	% votos	16.06	16.14	20.10
	% escaños	26.92	7.69	22.22
Diferencia		**10.86**	**-8.45**	**2.12**
SOL	% votos	9.60	9.28	----
	% escaños	15.38	15.38	----
Diferencia		**5.78**	**6.10**	**----**
LN	% votos	----	8.75	7.32
	% escaños	----	11.54	11.11
Diferencia		**----**	**2.79**	**3.79**
Totales		**19.23**	**19.87**	**25.90**

El índice de desproporción entre votos y escaños en los *circuitos plurinominales* ha venido disminuyendo de 31.06 en 1994, a 29.75 en 1999 y a 14.41 en el 2004, y se distribuye exclusivamente entre los dos partidos más votados (cuadro 2).

8 *Electoral Insight*, vol. 7, núm. 1, pp. 37-41. "Making votes count. How well did our electoral system perform?" "Lawrence LeDuc, professor of Political Science, University of Toronto, revista editada por Elections Canada.

9 *Ibidem.*

© TEPJF

Cuadro 2

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	24.10	34.47	39.30
	% escaños	53.33	53.33	52.94
Diferencia		**29.23**	**18.86**	**13.64**
ARN	% votos	13.73	24.67	18.84
	% escaños	15.56	35.56	19.61
Diferencia		**1.83**	**10.89**	**0.77**
Totales		**31.06**	**29.75**	**14.41**

La importancia en separar los índices de distorsión por tipo de circuito, es para saber si la distorsión en el sistema electoral panameño se debe a un tipo de circuito u otro, y en qué proporción se distribuye la distorsión entre ellos. Hasta ahora, la atención ha estado concentrada en los circuitos plurinominales por el problema en la asignación de los residuos.

Al analizarlos por separado en las tres últimas elecciones, apreciamos que la tendencia ha sido clara. En los circuitos uninominales la distorsión ha aumentado, mientras que en los plurinominales viene disminuyendo, a grado tal, que en el 2004 el índice de distorsión en los circuitos uninominales casi ha duplicado al índice de los plurinominales (25.90 *vs.* 14.40).

A nivel nacional, es decir, sin distinguir por tipo de circuito, se observa que el sistema electoral panameño ha venido generando un índice de desproporción entre votos y escaños que ha venido disminuyendo y ha sido del orden de 31.51 en 1994, a 19.62 en 1999 y a 17.08 en el 2004, es decir, se ha reducido casi a la mitad. En el cuadro 3 se aprecia que la distribución es exclusivamente entre los dos partidos más votados.

Cuadro 3

Partido		1994	1999	2004
PRD	% votos	22.86	31.98	38.00
	% escaños	49.18	47.88	53.84
Diferencia		**26.32**	**15.90**	**15.84**
ARN	% votos	14.53	21.63	19.27
	% escaños	19.72	25.35	20.51
Diferencia		**5.19**	**3.72**	**1.24**
Totales		**31.51**	**19.62**	**17.08**

Resulta evidente, entonces, que el sistema electoral panameño ha venido favoreciendo claramente al partido mayoritario, otorgándole significativamente un porcentaje mayor de escaños que el porcentaje de votos obtenidos le concede. En la medida en que el índice nacional de desproporción entre votos y escaños crezca en un país, mayor será la necesidad de una reforma para que la diferencia entre votos y escaños se reduzca, toda vez que esa es la misión de un sistema electoral que descansa sobre un sistema de representación proporcional. Ahora bien, Panamá no tiene un sistema electoral para integrar su órgano Legislativo, que es 100% proporcional, puesto que solamente es el 65.4% de sus diputados el que se elige con ese sistema. El 34.6% se elige en circunscripciones uninominales, que responde a un sistema de mayoría relativa, y que, necesariamente, va a generar un índice de desproporción, el cual excede el de países como Canadá e Inglaterra, como se ha mencionado previamente. En adición a que no todos los diputados se eligen en circuitos plurinominales, en éstos se aplica un sistema mixto de representación proporcional y simple mayoría, lo cual complica las causas de la distorsión que el sistema general. Los detalles de la fórmula de representación proporcional y su evolución en el período que se analiza en este trabajo aparecen en la sección 2 sobre reforma electoral.

© TEPJF

La reforma constitucional del 2004 y el Tribunal Electoral (Panamá)

Dennis Allen Frías*

> "A sabiendas de que la historia es floración del pasado, germen del presente y fruto del porvenir, hay perturbadores que conciben la evolución política artificiosamente, como sucesión de espasmos y no como el rodaje uniforme del progreso hacia un ideal de perfección."[1]

Como todos sabemos, nos encontramos inmersos dentro de una coyuntura reformatoria de nuestra carta magna, y para el Tribunal Electoral, esta situación no representa otra cosa que un logro más en el proceso de fortalecimiento institucional del máximo organismo de la voluntad popular. Claro está, para entrar en vigencia todavía se requiere que el proyecto de reformas sea aprobado en el próximo quinquenio por la Asamblea Legislativa. Ahora bien, las reformas deberán ser aprobadas o rechazadas sin modificaciones, razón por la cual podemos realizar los análisis que a continuación voy a compartir con ustedes.

Para comprender en su justa dimensión lo que denominamos como "proceso de fortalecimiento institucional", tenemos que realizar algunas acotaciones sobre la evolución histórica del Tribunal Electoral.

---

* Ex magistrado del Tribunal Electoral de Panamá. Intervención realizada en el seminario "Las Reformas Constitucionales del 2004". Panamá, 25 de agosto de 2004.

1 Goytía, Víctor F., *El liberalismo y la Constitución*.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Se trata de un largo proceso, todavía inconcluso, que se inició en el siglo XIX, se desarrolló durante la época republicana y ha progresado notablemente a partir de los años noventa.

Como punto de partida, debemos comprender que el desarrollo institucional del Tribunal Electoral se encuentra intrínsecamente relacionado con el perfeccionamiento de la democracia como fórmula moderna de gobierno y el desenvolvimiento de la figura del partido político como principal conductor del poder político.

Durante los primeros regímenes democráticos instaurados en el Panamá del siglo XIX, los organismos encargados de realizar las elecciones no eran permanentes, no contaban con las herramientas institucionales para garantizar la pureza del sufragio, e inclusive, el tratamiento jurídico que recibían era de menor jerarquía, porque las constituciones prerrepublicanas no contemplaban esa figura institucional dentro de sus textos.

Esta situación tampoco cambió con la naciente república, toda vez que con la Constitución de 1904 ni siquiera se hizo referencia sobre la autoridad electoral encargada de velar por los procesos electorales. Y es que el tratamiento jurídico del tema electoral se desenvolvió en sus inicios a un nivel inferior al de la Constitución. Así, con la Ley 89 del 7 de julio de 1904, se crearon las primeras corporaciones electorales con sus respectivas jurisdicciones. Se trata del Consejo Electoral de la República, integrado con cinco miembros principales y nombrados cada dos años por la Asamblea Nacional. También se crearon los ayuntamientos electorales, con jurisdicción en cada provincia, quienes eran elegidos por el Consejo Electoral, y los jurados municipales de elecciones, con jurisdicción en cada distrito y elegidos por los respectivos ayuntamientos electorales. Debemos observar que cada una de estas corporaciones electorales se encargaba de organizar todo el proceso electoral en sus respectivas circunscripciones.

A la referida Ley 89 le siguieron otras disposiciones legales reglamentarias que versaban sobre aspectos de forma, como la nomenclatura de las corporaciones electorales, los niveles de jurisdicción, los requisitos para poder ser miembro, el período de nombramiento de la autoridad electoral, el número de miembros que la conformarían y el mecanismo utilizado para su designación.

No fue hasta la Constitución de 1941 cuando se creó la primera autoridad electoral a nivel constitucional, elevando al "Jurado Nacional de Elecciones" a la categoría de Tribunal. Esta suprema autoridad electoral establecida en la Constitución de 1941 estaba conformada por cinco miembros: el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien presidía el Jurado; un ministro de Estado, escogido por el Ejecutivo; un diputado y dos ciudadanos sin ningún cargo público. Estos tres últimos eran escogidos por la Asamblea Nacional.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1941 se expidió la Ley 98, del 5 de julio de 1941, la cual le otorgaba al Jurado Nacional de Elecciones el carácter de permanente. Pero, como sabemos, la Constitución de 1941 tuvo poca duración, y la nueva reglamentación en materia electoral se desarrolló durante la vigencia de la carta magna de 1946.

Pasada la era Remón Cantera, en Panamá se sentaron las bases para el desarrollo institucional del Tribunal Electoral. Así, por un acuerdo entre Ricardo Arias Espinosa y Ernesto de la Guardia Jr., se reformó la Constitución de 1946 a través de los Actos Legislativos núm. 2, del 16 de febrero de 1956, y su ratificación, el Acto Legislativo núm. 2, del 24 de octubre de 1956. Ambos actos se constituyeron como las medidas en materia electoral más importantes hasta esa fecha, porque se creó en nuestro país el Tribunal Electoral de Panamá, como entidad independiente de los órganos Ejecutivo y Judicial, con autonomía financiera y competencia privativa en materia electoral.

Del mismo modo, se creó la jurisdicción penal electoral a cargo del Tribunal Electoral, y se le asignó a esta novísima institución la responsabilidad de expedir la cédula de identidad personal y de participar en los trámites de solicitud de naturalización.

Siguiendo esta estela de progreso, en 1958 se promulgó la Ley 25 del 30 de enero, por medio de la cual se aprobó el primer Código Electoral y se reglamentó la jurisdicción penal electoral recién adscrita al Tribunal en la reforma constitucional de 1956, en la que se estableció que en representación de la sociedad actuaría el Ministerio Público por conducto del procurador general o del procurador auxiliar.

Con la ruptura democrática que se produjo en octubre de 1968, se registró un retroceso en lo que se refiere a la evolución institucional del Tribunal Electoral. Este retroceso se inició con el Estatuto de la Junta Provisional de Gobierno, del 12 de octubre de 1968, porque en

© TEPJF

su artículo octavo se dispuso la suspensión temporal de las funciones del Tribunal Electoral. Posteriormente, la Junta Provisional de Gobierno promulgó el Decreto de gabinete núm. 58, del 3 de marzo de 1969, en el cual se declaraba la extinción de los partidos políticos que el Tribunal Electoral había mantenido como vigentes, según los resultados de las elecciones de mayo de 1968. En ese mismo Decreto de gabinete también se anunciaba la conformación de un nuevo Tribunal Electoral que establecería los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico, subsistencia y el número de afiliados necesarios para la existencia legal de los partidos.

Pocos días después, el 29 de octubre de 1968, se emitió el Decreto de Gabinete núm. 32 por medio del cual se nombraron a los nuevos magistrados del Tribunal Electoral, a quienes se les encomendó la misión de revisar el Código Electoral de 1958, aunque la revisión de ese cuerpo jurídico no llegaría sino hasta 1983.

En su defecto, la Junta Provisional de Gobierno emitió el 13 de enero de 1972, el Decreto de Gabinete núm. 2, por medio del cual se adoptó el estatuto de las elecciones populares que en ese año se celebrarían para elegir a los futuros representantes de corregimiento, quienes a su vez se convertirían en los Constituyentes de 1972. En este mismo Decreto de Gabinete núm. 2 se creó la Fiscalía Electoral para que instruyera los delitos electorales y representara los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral.

Con la Constitución de 1972 se instituyó un Tribunal autónomo y se redujo el período de duración en el cargo de los magistrados, de doce a siete años; se estableció que sólo el magistrado nombrado por la Corte Suprema de Justicia tenía que ser abogado. Del mismo modo, la Fiscalía Electoral adquirió el rango constitucional como agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.

Posteriormente, bajo la administración de Ricardo de la Espriella (1983) se efectuó un serio esfuerzo por democratizar al país, a través de las reformas a la Constitución de 1972. Con las referidas reformas se estableció que los tres magistrados del Tribunal Electoral tienen que ser abogados y debían cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. También se estableció que el nombramiento del fiscal electoral por el Ejecutivo necesitaba de la ratificación de la Asamblea Legislativa.

Otro aspecto importante de la Reforma de 1983, es que el Registro Civil quedó constitucionalmente bajo la responsabilidad del Tribunal Electoral.

Así, entrados los noventa, en Panamá se inició un proceso de transición democrática, el cual posiblemente ya ha sido superado, dado el éxito alcanzado en los últimos procesos electorales. Sin embargo, para los efectos de este trabajo reviste singular importancia el hecho de que la palabra "elecciones" se ha convertido en la llave que ha activado el retorno del procedimiento electoral como único método legítimo para ascender al poder.

Por otro lado, desde la década de los cincuenta se ha establecido en Panamá la formal persecución de los delitos electorales, pero no ha sido hasta la presente era cuando la justicia penal electoral ha sido efectiva, evitándose el proselitismo político en oficinas públicas en horas laborales, la utilización de los recursos del Estado en actividades políticas, el votar más de una vez en una misma elección, el comprar votos, el robo de urnas y tantas otras prácticas fraudulentas que otrora se ejercían.

Así llegamos a la actual coyuntura con reformas constitucionales en materia electoral muy importantes, ya que constituyen un gran avance en la evolución histórica del Tribunal Electoral y en el proceso democrático panameño.

Entre las reformas que afectan la institucionalidad del Tribunal Electoral están las que se refieren a las características, funciones y atribuciones del mismo, contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución Política.

El artículo 136 habla del Tribunal Electoral como institución, y es para nosotros una de las reformas más importantes, por los siguientes aspectos:

a) Se consagra la independencia económica del Tribunal Electoral con objeto de encarar en forma más eficiente los procesos electorales y las funciones normales de Registro Civil y Cedulación. Esta reforma es complementada por el nuevo artículo 137, el cual analizaremos más adelante.
b) Las reformas han establecido que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral sea en forma escalonada, es decir, que los tres magistrados del Tribunal Electoral no entrarán a tomar posesión de su cargo al mismo tiempo, sino que

© TEPJF

> entrarán en períodos distintos, con la finalidad de que siempre haya en la institución un magistrado que tenga la experiencia, el manejo laboral, administrativo y que conozca bien el trabajo.

Este nombramiento de los magistrados en forma escalonada se logrará gracias a la disposición transitoria establecida en el artículo 321 de la Constitución Política reformada, el cual establece que

> Los magistrados del Tribunal Electoral que se escojan al vencimiento del período de los actuales magistrados, se designarán por los siguientes términos: el designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años; el designado por el Órgano Ejecutivo, por un período de ocho años, y el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años…

También, dentro del tema de los nombramientos de los magistrados, se encuentra la eliminación de uno de sus dos suplentes, e inclusive se eliminó la prohibición de que el suplente no pueda ser funcionario del Tribunal Electoral.

Por su parte, la reforma al artículo 137, el cual se refiere a las atribuciones que posee el Tribunal Electoral, también fortalece la autonomía e independencia de la institución. Ustedes recordarán que en el análisis del artículo 136 decíamos que en materia de independencia económica, esta reforma era complementada por los cambios al artículo 137. Pues bien, en este artículo se desarrolla la llamada independencia económica del Tribunal Electoral, debido a que permite la formulación de su presupuesto y remisión oportuna al órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado, quedando a cargo del propio Tribunal la sustentación, en todas las etapas, de su proyecto de presupuesto. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular.

Otro aspecto importante sobre la independencia económica del Tribunal Electoral es que se elevó a rango constitucional la práctica que de hecho se venía ejerciendo por decisión subjetiva de los contralores, de que durante el año inmediatamente anterior a las elec-

ciones generales y hasta el cierre del período electoral, el Tribunal Electoral fuera fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

Pero el Tribunal Electoral ya no sólo es independiente en el aspecto financiero, sino que también es "claramente" autónomo en la toma de sus decisiones, al establecer el artículo 137 que "contra las decisiones del Tribunal Electoral sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad". Este punto es muy importante, ya que fortalece al Tribunal Electoral como institución vigilante de la democracia panameña y al mismo tiempo como órgano de justicia en materia electoral. Esta nueva redacción no da margen a que surjan otras interpretaciones como se ha dado con la Constitución vigente.

Igualmente, el artículo 137 en comento restablece como una de las atribuciones del Tribunal Electoral, la iniciativa legislativa en las materias de su competencia; es más, esta situación se complementa con el artículo 159 reformado, el cual le da derecho a voz al Tribunal Electoral en las sesiones de la Asamblea Legislativa, siempre y cuando se trate de proyectos presentados por la propia institución.

También, la reforma al artículo 137 eleva a la categoría constitucional, el principio de la doble instancia de la jurisdicción penal electoral, la cual fue establecida en las reformas al Código Electoral del 2002. Sin lugar a dudas, la incorporación de la doble instancia significa un gran avance a la jurisdicción electoral, porque garantiza el cumplimiento del principio del debido proceso.

Y ya que hablamos de la jurisdicción penal electoral, vamos a hacer un paréntesis sobre la modificación al artículo 130 que versa sobre la prohibición de exacción de cuotas. Como ustedes saben, nuestra carta magna prohíbe "la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias". Como se observa, la norma constitucional solamente se aplica a los funcionarios públicos, dejando por fuera al sector privado. Pero con la reforma al sector privado también se le prohíbe la exacción de cuotas con fines políticos, logrando una efectiva equidad en el tratamiento de todos los ciudadanos panameños.

Otro factor que influye en el fortalecimiento institucional es la incorporación en el artículo 299, de la "obligación" de los magistrados del Tribunal Electoral y del Fiscal Electoral, de realizar una declaración jura-

© TEPJF

da de su estado patrimonial al inicio y al término de sus funciones. Esto fortalece a estas dos instituciones, porque contribuye a que no haya dudas de que las personas que ejercen y ejercieron estos altos cargos trabajaron por el bien de nuestro país y no por intereses puramente personales.

Las reformas constitucionales no solamente constituyen un avance al Tribunal Electoral *per se,* sino que afectan a otros organismos que son parte del mismo, como el Registro Civil y a otra institución que no es menos importante y que es un organismo coadyuvante del Tribunal Electoral: la Fiscalía Electoral.

La Dirección Nacional de Registro Civil, como todos sabemos, se encarga en términos generales, de los hechos vitales y del estado civil de las personas. En ese sentido, se han proyectado reformas muy importantes, que a continuación les explico.

La Constitución Política vigente establece en su artículo 11, que los nacidos en el extranjero, adoptados antes de cumplir siete años por nacionales panameños, adquieren nuestra nacionalidad, automáticamente, es decir, sin carta de naturaleza, siempre y cuando a más tardar un año después de su mayoría de edad, manifiesten su voluntad de acogerse a la nacionalidad panameña. En otras palabras, quiere decir que los menores de siete años, adoptados en el extranjero por panameños, tienen que esperar a cumplir dieciocho años para que se les otorgue la nacionalidad panameña.

Con la reforma constitucional esta situación cambia, pues estos menores adoptados antes de los siete años ya no tienen que esperar a cumplir su mayoría de edad para acogerse a la nacionalidad panameña, pues adquieren la misma desde el momento en que la adopción se inscriba en el Registro Civil panameño.

También en lo que respecta al tema del Registro Civil, se modificó lo regulado en el artículo 54 de la Constitución, concerniente al tema de las uniones de hecho:

- Se estableció en primer lugar, que para que una unión de hecho surta los efectos de un matrimonio civil, ésta debe ser entre personas de distinto sexo (un hombre - una mujer, como lo establece el artículo 54 del Código de la Familia); es decir, que nuestra legislación, ahora a nivel constitucional, no permite el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, bajo ninguna posibilidad, incluyendo las uniones de hecho.

- El actual artículo 54 de la Constitución permite que la solicitud de inscripción de matrimonio de hecho pueda hacerse a través de los corregidores; sin embargo, con la reforma se elimina este procedimiento, estableciéndose como función exclusiva y privativa del Registro Civil.

Con relación a la Fiscalía Electoral, ésta adquiere mayor importancia a nivel constitucional, porque se le otorgan las mismas prerrogativas de los magistrados del Tribunal Electoral y de la Corte Suprema de Justicia y además hace responsable al fiscal electoral ante la Corte Suprema de Justicia, por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Otros dos aspectos importantes sobre la reforma que recibió esta institución es la contemplada en el artículo 138 de la Constitución Política, que le permite a la Fiscalía Electoral administrar su propio presupuesto y no depender en este aspecto del Tribunal Electoral, ya que es un organismo independiente del mismo. Por otro lado, se le da una nueva denominación al fiscal electoral, siendo ahora el de "fiscal general electoral".

Existen, dentro del proyecto de reformas, una serie de modificaciones que aunque no versan sobre la institucionalidad del Tribunal Electoral, tienen que ver de una forma u otra con las funciones que desempeña. Hablamos específicamente de los partidos políticos, de la conformación del órgano Legislativo, de la revocatoria de mandato y de la constituyente paralela como mecanismo reformatorio.

Por ejemplo, el artículo 132 de la Constitución Política vigente define a los partidos políticos como aquellas organizaciones que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la libre postulación.

La reforma fundamental que se le hace al artículo 132 es que se le agregó al anterior párrafo lo siguiente: "La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos". Con esto se trata de garantizar el respeto a la democracia interna de los partidos políticos, es decir, que se respetará la voluntad de la mayoría de sus miembros.

Por su parte, el órgano Legislativo ahora tendrá nuevas denominaciones. La Asamblea Legislativa se denominará "Asamblea Nacional" y

nuestros honorables legisladores se llamarán "honorables diputados" como antaño, y sólo tendrán un suplente. Pero más allá de estas reformas de forma, tenemos sustanciales modificaciones en cuanto a la nueva configuración de circuitos electorales, la libre postulación de los diputados y la figura de la revocatoria de mandato.

En cuanto al tema de la conformación de los circuitos electorales, se le da al Tribunal Electoral la función de elaborar y presentar a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de diputados.

La configuración de los circuitos electorales fue cambiada en su totalidad:

- En primer lugar, se estableció un número fijo de legisladores, setenta y uno específicamente, acabándose así con el problema del crecimiento de la actual Asamblea Legislativa.
- Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último padrón electoral, y no como aparece en la Constitución vigente, que es con base en una cantidad determinada de población: un circuito por cada treinta mil habitantes.
- A la provincia del Darién y a las comarcas indígenas les tocará elegir el número de diputados que tengan al momento de entrar en vigencia la nueva Constitución. Esto también evita el crecimiento de la Asamblea Nacional.

La libre postulación para el cargo de legislador es una de las innovaciones más importantes de estas reformas a la Constitución. Efectivamente, esta modificación del artículo 140 deja atrás el concepto partidista que se tenía sobre esta figura y fortalece la democracia de nuestro país. Naturalmente, con posterioridad, el proyecto de ley será presentado por el Tribunal Electoral, previo a una amplia consulta a los partidos políticos y a la sociedad civil, correspondiéndole a la Asamblea Nacional reglamentar la materia y garantizar que este nuevo derecho político sea llevado a la práctica con prudencia y eficacia.

Otra reforma trascendental es la que guarda relación con la figura de la revocatoria de mandato, la cual corresponde al artículo 145 de la Constitución Política. Sobre este tema hay dos importantes aspectos a destacar:

- El primer aspecto es que se ha agregado una nueva causal de revocatoria del mandato, la cual consiste en la condena por delito doloso con pena privativa de la libertad por cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
- El segundo aspecto guarda relación con la aplicación misma de la revocatoria de mandato. En este sentido, la reforma permite a los partidos establecer, con anticipación, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Inclusive, la reforma contempla la facultad a los electores de un circuito electoral determinado, de solicitarle al Tribunal Electoral la revocatoria de mandato a un diputado principal o suplente que haya sido postulado por la libre, solicitud que debe cumplir con los requisitos que señale la ley respectiva.

La otra reforma que indirectamente compete al Tribunal Electoral, es la que se refiere a la constituyente paralela como nuevo mecanismo para modificar la Constitución Política, el cual corresponde a su artículo 308.

En este sentido, el Tribunal Electoral deberá intervenir en la reglamentación de la recolección de firmas del 20% de los electores de todo el país y, de cumplirse con este prerrequisito, deberá convocar a la elección de los constituyentes, así como proceder a la entrega de credenciales a los que resulten elegidos por el pueblo para tal fin.

Finalmente, debemos señalar que existen otras reformas importantes, como la del artículo 239, el cual establece la obligatoriedad de escoger a los alcaldes con su suplente, única y exclusivamente por votación popular, y no como lo establece la Constitución vigente, la cual permite el libre nombramiento y remoción de los alcaldes por parte del órgano Ejecutivo, con lo que se constituye en una norma constitucional, una práctica realizada con las tres últimas elecciones generales de la República de Panamá.

Quisiéramos despedir esta intervención con una reflexión:

La historia constitucional panameña recoge una realidad: los políticos panameños han sabido negociar en momentos trascendentales, con la finalidad de crear instituciones a favor del país. Como ejemplo, recordamos los actos reformatorios de 1956 acordados por los

presidentes Ricardo Arias Espinoza y Ernesto de la Guardia Jr. para la creación del Tribunal Electoral, y el acto reformatorio de 1994, cuando Guillermo Endara y Ernesto Pérez Balladares, de común acuerdo, logran el capítulo constitucional que produce la Comisión del Canal de Panamá, como un organismo estatal autónomo.

Mucho se ha debatido en la actualidad sobre el procedimiento que se está siguiendo para reformar la Constitución, producto de un acuerdo entre la presidenta Mireya Moscoso y el presidente electo, Martín Torrijos Espino, y precisamente, ese es uno de los valores democráticos que debemos preservar: el espacio para el debate público de los temas de interés nacional. Pero lo que sí debemos dejar por sentado es que independientemente del camino adoptado, las actuales reformas a nuestra carta magna representan un notable avance para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de nuestro país.

Bibliografía

Acto Legislativo núm. 1 de 27 de julio de 2004, "que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos núm. 1 de 1993 y núm. 2 de 1994". *Gaceta Oficial* 25, 113 del 11 de agosto de 2004.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Editorial Mizrachi & Pujol, 2000.

Fábrega F., Ramón E. y Boyd Galindo, Mario, *Constituciones de la República de Panamá 1972, 1946, 1941, 1904 ,* Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa, septiembre de 1981.

Goytía, Víctor F., *El Liberalismo y la Constitución.*

Quintero, César, *Derecho constitucional,* Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann. San José, 1967, tomo I.

Sanmartín, Antonio Ariel, *El escenario electoral panameño.* Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002.

Valdés, Eduardo, *Historia del Tribunal Electoral de la República de Panamá,* Imprenta del Tribunal Electoral de Panamá.

El principio de preclusión y su aplicabilidad en el artículo 167 del Código Electoral boliviano

Amalia Edith Oporto T. de Iriarte*

SUMARIO: I. Planteamiento del problema y justificación de la investigación. II. Conclusiones de la investigación. III. Propuesta.

I. Planteamiento del problema y justificación de la investigación

1. Antecedentes y situación actual del problema

El bienestar de las democracias, cualesquiera que sea su tipo o grado, depende de un detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire.[1] Cuando tres cuartos de siglo atrás, José Ortega y Gasset describía con estas palabras la relación entre derecho electoral y democracia, tenía en mente sobre todo or-

* Vocal de la Corte Nacional Electoral, Bolivia.

1 Nohlen, Dieter; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina,* México, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, p. 7.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

ganizar la elección o, mejor dicho, el lado administrativo del proceso electoral. Ante la entonces difundida práctica de la manipulación electoral en su país de origen, España, es comprensible que haya hecho que la legitimidad de las instituciones públicas dependiera de la garantía de elecciones libres y resultados electorales confiables, y que haya visto a estos últimos estrechamente vinculados con las elecciones. Una votación digna de confianza reclama resultados electorales objetivamente correctos, autoridades electorales que garanticen un desarrollo normal y ordenado del acto electoral, procedimientos que permitan comprobar de manera adecuada los resultados electorales efectivos; en pocas palabras, el derecho electoral cimienta la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada a través del voto, en igual medida este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia. Por otro lado, el reconocimiento del principio democrático es una condición necesaria para que el derecho electoral se organice democráticamente y, a su vez, es un requisito *sine qua non* de la garantía de la democracia.

Considerando la íntima relación entre democracia y derecho electoral, el reconocimiento creciente del principio de la democracia no pudo quedar sin consecuencias para el derecho electoral, no sólo respecto al derecho subjetivo de poder elegir y ser elegido, sino también respecto a la organización del proceso electoral en su parte administrativa. En los hechos, el proceso de democratización del sufragio, es decir, su extensión paulatina a sectores cada vez más grandes de la población, que corresponde al surgimiento de la democracia moderna, fue acompañada por medidas legales que tienden a impedir el fraude electoral y a sanear las prácticas electorales. Así, todo aquello que pudiera cuestionar la credibilidad y legitimidad de las elecciones se intentó impedir mediante previsiones y prescripciones administrativas y restringir a través del control social. Con este objetivo se creó la institución electoral, cuya actuación debía ser independiente del poder político y de las fuerzas partidarias involucradas en la contienda electoral. En este mismo sentido se perfeccionaron los procedimientos de la inscripción y del control de los resultados electorales.

Estas medidas partían del reconocimiento de que no habrá posibilidad de elecciones libres en la práctica si no se dispone de una admi-

nistración competente, de un Poder Judicial independiente del gobierno, que inspire confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción. Mientras en las democracias de los países industrializados la administración llegó a ser perfeccionada lentamente ya mucho antes de la era informática, en América Latina, al menos en algunos países, el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas siguió siendo un problema pendiente.

Por el contrario, incluso puede decirse que los efectos políticos del sufragio universal fueron socavados por prácticas de manipulación electoral, y esto no sólo en contextos autoritarios en los que por su misma naturaleza quedan excluidas las elecciones democráticas.

En otros países de América Latina con una larga tradición comparable con la de las democracias en los países occidentales industrializados se generó, en cambio, una tradición electoral democrática y fundada en el Estado de derecho, que se volvió una parte de la cultura política y sobrevivió a las fases autoritarias. Incluso se puede decir que esta tradición electoral facilitó la superación del autoritarismo, en tanto que los resultados de votaciones realizadas bajo regímenes militares se volvieron contra la dictadura, como por ejemplo en el referéndum de 1980 en Uruguay y en el plebiscito de 1988 en Chile. En Costa Rica, Uruguay y Venezuela dicha tradición electoral se articuló como un cuarto poder (poder electoral) a partir de las autoridades electorales supremas.

Con la recuperación de la democracia en América Latina, en el decenio de 1980 creció rápidamente la conciencia de la estrecha relación existente entre democracia y derecho electoral. Además, hoy se tiene presente que el derecho electoral no sólo se define por el derecho individual de participar en elección de órganos representativos, sino también por todo este conjunto de normas que regulan el proceso electoral: la institucionalización de los actores en este proceso; su independencia del gobierno; la elaboración del padrón electoral; las disposiciones que garantizan la libre competencia y la igualdad de oportunidades en una contienda electoral; la operación material de la votación que asegura la libertad y el secreto del voto; la fiabilidad

© TEPJF

en el escrutinio; en suma, todas aquellas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas.

Finalmente, frente a las experiencias del pasado en las que el fraude electoral fue a menudo el detonante de revueltas y reacciones violentas de los actores políticamente oprimidos, también creció la conciencia de que la influencia civilizadora de las elecciones, en contraposición sobre todo a formas violentas de canalizar conflictos, radica en el establecimiento y mantenimiento de las normas de un derecho electoral democrático. Expresión de esta creciente conciencia son las reformas profundas, que se operaron en las legislaciones electorales de distintos países latinoamericanos.

Hoy en día todos los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, que se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales, por lo que muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado, mientras que en países como Argentina y Brasil está integrado al Poder Judicial.

Estas instituciones han adquirido un carácter permanente y han ido asumiendo más y más funciones, tales como el procedimiento, desarrollo, vigilancia, control de los procesos electorales para la formación del Poder Legislativo y de gobiernos municipales, la elaboración del registro electoral y en varios países también la de los registros fundamentales, como son el registro civil y el registro de ciudadanos, la reglamentación de la Ley Electoral, el reconocimiento y cancelación de la personalidad de los partidos políticos, el control de sus finanzas y, en varios casos, el control de su vida interna. En Bolivia le corresponden estas funciones a la Corte Nacional Electoral y a las Cortes Departamentales Electorales.

A. Antecedentes históricos en Bolivia sobre materia electoral

En Bolivia, el Decreto del 9 de febrero de 1825, dictado por Antonio José de Sucre en la ciudad de La Paz, constituye el primer antecedente en materia electoral, al convocar a una Asamblea General de Diputados de las provincias del Alto Perú, y en el que se establece el número de representantes sobre un cálculo aproximado de pobla-

ción, fijando un diputado por cada 25,000 habitantes. Señala la forma de efectuar la elección y establece el calendario del proceso, los requerimientos para ser elector, y determina que la reunión de los mismos debe efectuarse en Oruro, el 15 de abril con objeto de sancionar un régimen de gobierno provisorio y decidir la suerte de las provincias del Alto Perú.

Por resolución del 3 de junio, la Asamblea Nacional debía instalarse en La Paz y, en efecto, el 14 de agosto de 1831 se sancionó una nueva Constitución Política en la sala de sesiones del Congreso efectuado en la ciudad de La Paz, y que fue promulgada en la misma fecha por Andrés de Santa Cruz.

En materia electoral, la diferencia sustancial con la Constitución anterior radica en la supresión del título cuarto, que consignaba la existencia de un Poder Electoral que desaparece en el nuevo cuerpo constitucional, y son las regulaciones relativas a la conformación del cuerpo legislativo donde ahora quedan estipulados el número de representantes (uno por cada cuarenta mil habitantes) y los requerimientos a cumplir para poder ser elegido. El enunciado de los electores como fuente de designación y la atribución del Congreso para la elección del Ejecutivo constituyen las estipulaciones relativas a materia electoral.[2]

Es la Ley del 20 de noviembre de 1883, la disposición más importante, al configurar una nueva Ley Electoral, pero cuya estructura tiene el mismo soporte que el reglamento dictado por Hilarión Daza el 28 de octubre de 1878, y por tanto el decreto del 6 de febrero de 1880, dictado por Narciso Campero en condición de Jefe Supremo Provisorio, sólo debe ser considerado como complementario al reglamento vigente y adecuado para la conformación de la convención de aquel año.[3]

Cabe señalar que en Bolivia fue muy importante la conformación y consolidación de los partidos políticos que aparecieron después de la guerra del Chaco y que sirvieron de guía para el proceso de la revolución nacional de 1952, etapa en la que el rol de los partidos

---

2 Costa Arduz, Rolando, *Desarrollo electoral en Bolivia 1825-1880,* Diseño e Impresión Stilo-Industria Gráfica, La Paz, 1998, tomo I, p. 9.

3 *Op. cit.*, 1880-1930, tomo II, Costa Arduz, Orlando, p. 13.

políticos adquiere primordial importancia, y posteriormente, a partir de los años 80, se fija la transición y estabilización de la democracia representativa. Esta representatividad es ejercida por los partidos políticos que están habilitados legalmente para tomar decisiones en nombre del conjunto de la sociedad. Actualmente con la promulgación de la Ley 2771 del 7 de julio de 2004, se ejerce representatividad no sólo por los partidos políticos sino también por las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

B. Reforma y modernización del sistema electoral, nacimiento de la preclusión en la Ley Electoral boliviana

Los resultados de las elecciones nacionales de mayo de 1989 revelaron deficiencias en los organismos electorales y en la misma Ley Electoral de 1986, provocando en la opinión pública y en los partidos políticos, el propósito de introducir reformas legales, que otorgaran la necesaria credibilidad en los procedimientos e instituciones electorales. La Nunciatura y la Conferencia Episcopal Boliviana, conscientes de esa demanda generalizada, el mes de julio de 1989, después de las elecciones, tomó la iniciativa de convocar a los jefes de los tres partidos políticos más votados a reunirse a puerta cerrada durante dos días, al cabo de los cuales se aprobaron dos documentos: el primero, en el cual los partidos políticos MNR, ADN y MIR reconocían las deficiencias legales que debían ser corregidas para que retorne la confianza en la institucionalidad democrática. Para ello acordaron la extensión generalizada del documento de identidad, sobre todo a la población campesina; la constitución de un registro único, permanente y computarizado de electores; la imparcialidad y la transparencia de las cortes electorales.

Asimismo, reconocieron la necesidad de introducir reformas constitucionales que perfeccionen el actual sistema electoral. Sin embargo, tuvieron que pasar varios meses y producirse acontecimientos de fuerte impacto inmediato para que esos partidos, juntamente con otros, empezaran a concretar ese primer compromiso. En diciembre de 1990 comenzaron las reuniones de trabajo que culminaron con los que ahora se llaman los "Acuerdos de Febrero".

Los jefes de los partidos políticos MNR, ADN, MIR y CONDEPA suscribieron un documento en el cual se fijaba la composición de las cortes departamentales electorales con cinco vocales titulares y cinco suplentes. Uno debía ser designado por el Poder Ejecutivo, y cuatro en el Congreso Nacional, por dos tercios del total de sus miembros. Con ello se buscaba garantizar la autonomía, la independencia y la imparcialidad de los órganos electorales, según lo establecido en la Constitución Política del Estado.

Se estableció también que el cómputo del sufragio electoral en las mesas de votación debía ser intangible, disponiéndose causas expresas de nulidad.

Igualmente, con la finalidad de asegurar la representación de las minorías, se cambiaba el procedimiento de cálculo de conversión de votos en bancas parlamentarias, sustituyendo el sistema de doble cociente, establecido en la reforma de 1986 por la fórmula D'Hondt en la variante de divisores impares.

Respecto al Registro Único Nacional (RUN), se debía incluir la representación de los partidos políticos, de la Corte Nacional Electoral, de la Conferencia Episcopal y del Gobierno. En el caso del Registro Civil, el documento determinaba su transferencia al Poder Judicial. Las dos últimas partes del documento se referían a la descentralización administrativa y al Poder Judicial.

Quedaban pendientes de solución algunas reformas en otras disposiciones legales.

Entre febrero y julio de 1991 una comisión interpartidaria preparó un proyecto de Ley de Reforma y Modernización del Sistema Electoral, en consulta estrecha con los principales partidos políticos y las autoridades de la Corte Nacional Electoral, para que sea elevado por el Poder Ejecutivo a consideración del H. Congreso Nacional. Reformas que fueron introducidas en la nueva Ley Electoral 1246, promulgada el 5 de julio de 1991. En el capítulo XXX de esta ley que se refiere al escrutinio y cómputo de mesa, se introdujo la preclusión, principio fundamental en los actos que rige esta ley, que significa que las etapas del proceso electoral no pueden repetirse.

El artículo 171 de la citada Ley textualmente dice:

> Se establece como principio fundamental, en los actos que rige esta Ley, el de preclusión, lo cual significa que las etapas del proceso electoral no

© TEPJF

> pueden repetirse. Atento al principio enunciado, el escrutinio en la mesa de sufragio, o sea el conteo voto por voto, y la suma de los resultados, lo realiza única y definitivamente el Jurado Electoral al momento de abrir el ánfora una vez concluida la votación, no pudiendo organismo electoral alguno repetir este acto, por prohibición expresa.[4]

Disposición que a pesar de las varias modificaciones de la Ley Electoral se mantiene actualmente en los artículos 3º inciso f) y 163 del Código Electoral.

Posteriormente, en 1992, durante el gobierno del licenciado Jaime Paz Zamora, se realizó una cumbre de jefes políticos, que concluyó con importantes acuerdos, entre los cuales se destacó la urgencia de llevar adelante una reforma del sistema político boliviano, para lo cual era necesaria la aprobación de una Ley de Partidos Políticos, y se convocó a una cumbre política. Lamentablemente esta iniciativa no se concretó, debido a los desacuerdos entre los partidos políticos, especialmente de la coalición de gobierno.

Finalmente, se organizó otro grupo de trabajo con representación multipartidaria e interinstitucional, llegándose a elaborar el anteproyecto de Ley de Partidos Políticos que fue promulgada el 25 de junio de 1999 mediante Ley 1983. Posteriormente, por Ley 2268 , del 21 de noviembre de 2001, fueron modificados los artículos 37, 39, 40, 41 y la disposición transitoria segunda de esta ley.

Sin alejarnos del tema central es menester referirnos al origen etimológico de la palabra "preclusión", sus definiciones, efectos y sus múltiples aplicaciones, por la importancia de su función en materia electoral y con la pretensión de otorgar mayor comprensión al tema y la importancia de su introducción como norma legal, primero, en la Ley Electoral y después en el Código Electoral actualmente vigente.

C. Origen etimológico de la palabra "preclusión", definición y sus múltiples aplicaciones

La palabra "preclusión" viene del vocablo latino *praedlusio.* Es un concepto que en sus diversas aplicaciones, justamente concurre para

---

4 *Ley Electoral 1991 CNE*. La Paz, Editora Atenea, p. 54.

afianzar dicho resultado haciendo que el impulso procesal adquiera sentido y eficacia.

No existe un concepto único de preclusión, ya que ésta manifiesta sus efectos en distintas circunstancias y bajo diversas modalidades, pese a lo cual su fisonomía no carece de individualidad, por razón de las notas propias que valen para advertir su vigencia.

Couture, sintetizando el significado semántico de aquella, nos da la siguiente definición: "Extinción, clausura, caducidad, acción y efecto de extinguirse, el derecho a realizar un acto procesal, ya sea por prohibición de la ley, por haberse dejado pasar la oportunidad de verificarlo, o por haberse realizado otro incompatible con aquél".[5]

Principio procesal así designado por oposición al denominado de secuencia discrecional, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales supone la clausura de la anterior sin posibilidad de renovarla.[6]

La práctica tribunalicia nos demuestra la difusión del concepto y sus múltiples aplicaciones. Así, cuando se quiere significar que una etapa o estadio del proceso se halla clausurado o cerrado por haber transcurrido el término de ley que dispone para su desarrollo, se dice que aquél se encuentra precluido.

Del mismo modo, al impedirse a un litigante que intente renovar una cuestión ya resuelta o impugnar tardíamente una providencia, con relación a tales supuestos, se suele expresar que ello no es admisible por haberse operado la preclusión.

Tanto se quiere indicar la extinción de la facultad procesal que no se usó en tiempo propio como el carácter firme del acto o resolución de que se trata.

Según recuerda Podetti: "El vocablo ha sido introducido en el léxico jurídico-procesal por el maestro Chiovenda y difundido su uso entre nosotros por el maestro Jofré".[7]

En la obra del gran procesalista italiano encontramos una explicación y un examen atento y detenido del concepto, donde nos

---

5 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, tomo XXII, Peni-Pres Driskill, Ed. Argentina, 1979; Osorio, Manuel y Robal-Alfredo Bitbol, Florit-Carlos, p. 779.

6 *Ibidem,* p. 780.

7 *Idem.*

muestra la vinculación del mismo con otros, como la cosa juzgada, que ofrecen elementos comunes a la vez que notables diferencias específicas.

Chiovenda dice que la preclusión es una institución general que tiene frecuentes aplicaciones en el proceso, y que consiste en la pérdida de una gran facultad procesal por haberse llegado a los límites fijados por la ley para el ejercicio de esta facultad en el juicio o en la fase del juicio.[8]

Después de examinar la preclusión que se produce con la sentencia definitiva, que cierra toda discusión en el proceso (cosa juzgada formal) como fuera de él (cosa juzgada material), el maestro nos advierte:

> la preclusión de cuestiones no se presenta sólo en el momento final como medio para garantizar la intangibilidad del resultado del proceso, sino que aparece también durante el proceso, a medida que en su transcurso, las diferentes cuestiones son decididas y eliminadas.[9]

Chiovenda, en su obra *Cosa giudicata e preclusione,* dice:

"Entiendo por preclusión la pérdida o extinción o caducidad de una facultad procesal, que se produce por el hecho:

- O de no haberse observado el orden señalado por la ley para su ejercicio, como los términos perentorios o la sucesión legal de las actuaciones o de las excepciones;
- O por haberse realizado un acto incompatible con el ejercicio de la facultad, como la proposición de una excepción incompatible con otra, o la realización de un acto incompatible con la intención de impugnar una sentencia;
- O de haberse ejercitado ya una vez válidamente la facultad (consumación propiamente dicha).[10]

En el primer sentido de los conceptos recientemente expuestos se manifiesta en aquellos casos en que transcurrido el término sin haberse realizado el acto opera la extinción de la facultad de ejercitarlo,

---

8 *Ibídem,* p. 779.
9 *Ibídem,* p. 780.
10 *Ibidem,* p. 781.

por haberse cerrado la etapa destinada a ello, según la estructura articulada del proceso que consagra la ley.

Así, al no contestarse la demanda en el término del emplazamiento, o en el de ofrecerse las pruebas en el período concedido para ello, o el no producirse alegato de bien probado durante el tiempo que pende de esa posibilidad de la parte, o no interponerse recursos y expresar agravios contra la sentencia en el limitado lapso en que ello puede hacerse válidamente, impide hacerlo más adelante.

Como dice Couture, transcurrida la oportunidad, la etapa del juicio se clausura y se pasa a la subsiguiente, tal como si una especie de compuerta se cerrara tras los actos impidiendo su regreso.[11]

Con relación al segundo sentido, se refiere a los supuestos en que una actividad procesal incompatible con otra descarta la posibilidad del ejercicio de ésta. Así, el contestar la demanda en cuanto al fondo del asunto precluye la facultad de interponer excepciones. Y en lo relativo a éstas, deben todas oponerse de una sola vez y en un solo escrito por interponerlo en homenaje al principio de concentración y celeridad a la vez que el de eventualidad.

Por último, la consumación por uso de la facultad procesal también produce un caso de preclusión, ya que ejercitado el acto de que se trata no es posible volver a realizarlo aun sea con pretexto de mejorarlo o integrarlo con elementos omitidos en la primera oportunidad. Así, contestada la demanda se cierra la posibilidad de ampliar las defensas de fondo, y se tiene trabada la relación procesal.

Lo mismo una vez presentado el alegato o las conclusiones o la expresión de agravios o la contestación, no es admitido volver sobre dichos actos, por haber quedado precluida la facultad, a la vez que el estadio en que ello podía efectuarse. Sin embargo existen excepciones; por ejemplo, es dable ampliar la demanda antes de ser ella contestada, como también es posible ofrecer nuevas pruebas después de la primera propuesta de ellas, siempre que no haya vencido el término destinado a tal menester. Estos casos alteran el principio, pero obedecen a otras razones valiosas.

---

11 *Ibidem,* pp. 779-781.

Jofré dice: "La palabra 'preclusión', aunque no es castellana la empleamos porque expresa claramente lo que queremos decir. Preclusión significa cerrar el paso y viene de *pre* (antes) y *claudo* (cerrado). Es una voz latina que ha sido incorporada al italiano".[12]

Alsina destaca el rol del impulso procesal en los siguientes términos:

> el paso de un estadio al siguiente supone la clausura del anterior, de tal manera que los actos procesales cumplidos quedan firmes y no puede volverse sobre ellos. Esto es lo que constituye la preclusión: el efecto que tiene un estadio procesal de clausurar el anterior. Precisamente —continúa el maestro— los conceptos de preclusión e impulso procesal nos explican el mecanismo del proceso: el impulso procesal carecería de objeto sin la preclusión, porque de lo contrario los actos procesales podrían repetirse y el proceso no progresaría; tampoco la preclusión sería suficiente por sí misma, porque no pasa de un estadio a otro mecánicamente, sino por efecto del impulso procesal.[13]

Finalmente, Juárez Echegaray señala que

> la preclusión comprende en sus diversos sentidos ya mostrados, tres situaciones o posibilidades cuyas consecuencias obran en la vida del proceso regulando la conducta de las partes y propendiendo a que las facultades procesales se ejerciten en término, en orden y precisión. Esto quiere significar que los actos deben ser cumplidos en el tiempo fijado para ello; en el orden que la ley establece —sin retrocesos ni contradicciones— y de manera integral o sea sin la posibilidad de volver a ellos para mejorarlos o precisarlos.[14]

Entonces, la preclusión consiste en que después de la realización de determinados actos o del transcurso de ciertos términos queda precluso a la parte el derecho de realizar otros actos.

---

12 *Ibidem,* p. 781.
13 *Ibidem,* pp. 779-781.
14 *Idem.*

La preclusión puede tener una esfera mayor o menor en el proceso según los sistemas; hay diversos tipos de procesos informados, todos en el principio de la preclusión, lo cual produce procesos divididos en períodos o estadios sucesivos.

Pero todo proceso debe, de algún modo, servirse de la preclusión o, al menos de la *somma preclusione*, que consiste en el paso a cosa juzgada de la sentencia de fondo.[15]

D. Efectos de la preclusión

De la preclusión puede nacer un derecho, pero puede nacer más frecuentemente una situación jurídica. Ésta, según Kohler, es una figura de derecho, privado como de derecho procesal; se distingue del derecho en que contiene únicamente un elemento del derecho o de un efecto o acto jurídico futuro; esto es, una circunstancia que, con el concurso de otras circunstancias posteriores, puede conducir a un cierto efecto jurídico, mientras que si estas circunstancias no se verifican quedan sin ningún efecto. Por ejemplo, el parentesco es un elemento de derecho, que con el concurso de otras circunstancias posteriores puede conducir al derecho de suceder. Lo mismo en el proceso: la sentencia que declara la capacidad objetiva o subjetiva del juez, la excepción de nulidad omitida, la falta de respuesta a un interrogatorio, etcétera, llevan consigo la adquisición de otros tantos elementos que, con el concurso de posteriores circunstancias conducirán después a la sentencia de fondo y determinarán su contenido por sí mismo, pues la preclusión no produce efecto, sino en el proceso en que tiene lugar.[16]

a. Orden consecutivo o preclusivo

Wyness Millar nos recuerda que un sistema procesal puede, a su discreción, establecer o no la división de la causa en fases, en cada una de las

15 Chiovenda, José, *Principios del derecho procesal civil*, edición 1990, Cárdenas Editor y Distribuidor, tomo II, p. 397.

16 *Principios del derecho procesal civil*, por José Chiovenda, profesor ordinario de Procedimiento Civil y Organización Judicial en la Universidad de Roma —obra laureada por la Real Academia del Lincei con el Premio Real para las Ciencias Jurídicas— edición 1990, pp. 756-757, tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor -Calle Bolivia 198, Fracc. Yamille C.P. 2600- La Mesa B. Cta. México Apartado Postal 450 La Mesa.

cuales corresponde adoptar determinadas medidas procesales. Después de mostrar como ejemplo más detalladamente organizado de una tal división, del procedimiento romano canónico, con sus catorce o quince fases, afirma: "Cuando con arreglo a la ley, el procedimiento está articulado en tal forma, dícese que impera en el principio del orden consecutivo legal".

En cuanto no prescriben las leyes, dicha articulación rige el principio de orden consecutivo discrecional, y agrega el citado autor:

> Cuando existen tales fases, puede regir o no la regla de que una medida particular ha de realizarse dentro del término que le corresponde, o no puede ejecutarse en absoluto, obra entonces el principio de preclusión que es simplemente la expresión de la idea ineludible y que evidentemente existe, en mayor o menor proporción en todos los sistemas —tanto si tienen procedimientos articulados como no articulados—, de que la parte que deje de actuar en el tiempo prescrito, queda impedida o precluida de hacerlo después. A esto se llama preclusión por fases.[17]

A continuación nos explica que el sistema contrario está representado por el principio de la unidad de la causa o de la libertad procesal, que significa que las partes en juicio pueden presentar sus alegaciones y pruebas, según surja la necesidad, hasta el momento de la sentencia; todo lo cual excluye la idea de una preclusión fundada en la existencia de fases procesales. Enseñando las características de este último sistema denominado de "unidad de vista", Alsina nos informa: "En algunas legislaciones la relación procesal no se desenvuelve por secciones o estadios, de tal manera que pueden alegarse hechos y producirse nuevas pruebas hasta que el tribunal declare suficientemente instruida la causa y llame autos para una sentencia. Cita el caso de la ordenanza procesal alemana".[18]

Couture exhibe la particular relación existente entre la división de la causa en fases y el principio de preclusión frente al sistema opuesto, que llama "desenvolvimiento discrecional", donde siempre sería posible volver a retroceder a etapas ya cumplidas.

---

17 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XXII,..., p. 782.
18 *Ibidem,* p. 782.

Por su parte, Couture dice:

> "Como dijera Wyness Millar, también puede haber algún grado de preclusión en el sistema libre, ello ocurrirá cuando se declare cerrada la discusión y sellamen los autos para sentencia o el tribunal pasea deliberar."[19]

b. Principio de acumulación eventual

Íntimamente vinculado con la estructura vertebrada del proceso según el sistema de la división de fases, se halla el principio de acumulación eventual, según el cual es necesario introducir de una sola vez, por un acto único y en el debido orden de prioridad, todos los medios de ataque o de defensa que sean propios del período procesal que se está desenvolviendo; todo ello en previsión, *in eventum* de que los primeros propuestos fueron desestimados.

Es decir, que el riesgo de que una medida hecha valer por la parte no tuviere favorable acogida y de que luego del rechazo ya no fuere posible postular otras nuevas, por haber precluido la oportunidad de hacerlo, es lo que explica la vigencia del referido principio en cuanto el mismo aconseja y permite la formulación simultánea en cualquier medio viable en ese estado del juicio, aunque los varios esgrimidos sean contradictorios entre sí y la aceptación de uno de ellos pueda importar la repulsa de los demás.

Finalmente, la preclusión es la sanción y efecto más destacado que se produce ante la pasividad del litigante en la adecuada liberación de las cargas que le atañen. A la vez, es la más segura garantía de fijación y respeto de los actos ya cumplidos en obediencia de tales imperativos.

E. Preclusión y cosa juzgada

La cosa juzgada ha merecido particular atención por parte de todos los procesalistas en razón de la especial significación del instituto que culmina la vida del proceso y asegura el goce de su resultado en homenaje a la certeza del derecho y la paz social.

---

[19] *Idem.*

© TEPJF

Chiovenda dice que la cosa juzgada contiene en sí la preclusión de toda discusión futura, y que el instituto de la preclusión es la base práctica de la eficacia de la cosa juzgada; lo que quiere decir que la cosa juzgada material (obligatoriedad en los juicios futuros) tiene por presupuesto la cosa juzgada formal (preclusión de las impugnaciones). Y agrega el citado autor: "La relación, pues, entre cosa juzgada y preclusión de cuestiones puede formularse así: La cosa juzgada es un bien de la vida reconocido o negado por el juez; la preclusión de cuestiones es el medio de que se sirve el derecho para garantizar al vencedor el goce del resultado del proceso, es decir, el goce del bien reconocido al actor vencedor, la liberación de la pretensión contraria al demandado vencedor".[20] La preclusión no sólo hace valer sus efectos en este último momento del juicio, sino que cumple una función reconocida en todas las etapas del proceso al consolidar los resultados de los distintos actos y permitir su avance sin retrocesos. Ello ocurre a medida que las diversas cuestiones, tanto sustantivas como procesales, que se suscitan durante el trámite de la causa, son resueltas y finiquitadas.

Donde es más destacada la distinción fundamental entre cosa juzgada y preclusión es en el ámbito de vigencia y aplicación de ambos institutos. La cosa juzgada, como eficacia y autoridad emanada de la sentencia final, vale y se impone fuera del proceso, en cuanto debe ser acatada por todos los jueces de los juicios futuros que intenten abrirse para debatir la misma cuestión ya resuelta. En tanto que la preclusión durante el proceso de las diversas cuestiones sólo tiene eficacia y las hace indiscutibles dentro del mismo, pero sin entenderse ni imponerse a otros juicios.

No se olvide que la cosa juzgada protege el bien de la vida, cuyo reconocimiento se pide en la demanda y por tanto a la cosa objeto de la contienda, mientras que la preclusión —salvo la que acompaña a la sentencia definitiva— sólo asegura la fijeza de los actos procesales cumplidos y el avance del juicio hasta su terminación.

F. Preclusión y perención

Podetti ha afirmado que la perención o caducidad de la instancia viene a ser una forma particular de la preclusión. Considera que ello

[20] *Ibidem,* pp. 783 y 784.

es evidente, y explica que el transcurso del tiempo, al llegar al término de un plazo y la inactividad de los sujetos, con el agregado o no según el sistema, de un acto de la contraparte, produce la pérdida o extinción de todas las facultades procesales que no pueden ya ejercitarse en adelante en ese proceso. En lugar de cerrarse una etapa del proceso, se cierra todo el proceso o una instancia de él...; en lugar de privarse del ejercicio de una facultad se priva de todas. Y agrega el citado autor: "Es verdad que en la perención hay un plus, pues extiende sus efectos no sólo hacia adelante, como la preclusión, sino también hacia atrás, quitando eficacia a los procedimientos, con ciertas y determinadas excepciones".[21]

Si bien admitimos con Podetti que perención y preclusión se componen de elementos comunes, como lo son el transcurso del tiempo y la extinción de ciertas facultades procesales, no podemos dejar de advertir que ambos fenómenos tienen signo contrario y conducen a distinto fin. Caducidad de la instancia aniquila el proceso. La preclusión cristaliza y ampara los tramos cumplidos y mira a su conservación para seguir adelante en pos de la cosa juzgada.

G. Preclusión en el Código de Procedimiento Civil boliviano

El Código de Procedimiento Civil boliviano y el de la mayor parte de los países latinos tienen reglamentado el procedimiento judicial, de modo tal que el desarrollo de la causa se halla como dividido en fases o etapas, estadios que indican el momento debido para la ejecución de ciertos actos y cerrado cada uno de ellos por el transcurso del tiempo o por la consumación de los actos correspondientes; pasándose de una etapa a otra. Sin volver atrás, de esta manera el proceso avanza hasta su culminación en la sentencia, donde se produce la clausura definitiva de toda discusión y de toda actividad referente al asunto controvertido.

El artículo 139 del Código de Procedimiento Civil boliviano textualmente dice:

---

21 *Idem.*

© TEPJF

> I. Los plazos legales o judiciales señalados en el Código de Procedimiento Civil a las partes para la realización de actos procesales serán perentorios e improrrogables, salvo disposición contraria. II. Cuando la ley no fijare expresamente un plazo lo señalará el Juez atendiendo a la naturaleza del proceso y la importancia de la diligencia.[22]

Plazo o término, que en el lenguaje forense se usa como sinónimo, aunque "término" es expresión más técnica y general. Reus, en su acepción jurídica, supone un espacio de tiempo que se concede para evacuar un acto judicial.

El transcurso de estos términos preclusivos produce la caducidad del derecho a realizar los actos para los cuales se ha fijado el término; por ejemplo, plantear dentro del término establecido por ley, recursos de reposición, apelación, casación de las resoluciones dictadas por el juez. Alsina define al plazo, como el espacio de tiempo dentro del cual debe ejecutarse un acto procesal, y su objeto es regular el impulso procesal, haciendo efectiva la preclusión de las distintas etapas del proceso que permitan el desarrollo progresivo.

Preclusión, para los procesalistas, es el desarrollo sucesivo de diversas etapas del proceso, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el retorno a etapas y momentos procesales ya extinguidos o consumados. Alsina señala que cada estadio procesal supone la terminación del anterior: así la prueba supone la contestación; los alegatos son posteriores a la prueba; la sentencia supone los alegatos, y entre cada una de estas etapas se dan otras intermedias; la contestación a la demanda importa la preclusión del término para oponer excepciones previas.

En los procesos de conocimiento el plazo para la contestación a la demanda, la reconvención, el planteamiento de excepciones previas y perentorias, presentación de pruebas (sin tomar en cuenta aquellas de reciente obtención, artículo 331 CPC), la prestación de la confesión judicial o la negativa de prestarla, precluyen al tenor de los artículos 337, 345, 348, 370 del citado compilado legal.

---

22 Morales Guillén, Carlos, *Código de Procedimiento Civil concordado y anotado* y *Ley de Organización Judicial concordada con arreglo a las ediciones oficiales*. Gisbert & Cía., p. 228.

Después de haber hecho una relación del significado de la palabra "preclusión", sus efectos y sus funciones, es necesario referirnos a la preclusión como principio electoral, su importancia y ámbito de aplicación.

H. La preclusión como principio electoral, importancia y ámbito de aplicación

El derecho electoral es uno de los instrumentos concretos para que actúen los principios en el Estado moderno, pues las elecciones constituyen el mecanismo jurídico usual no sólo para la elección de los órganos representativos, sino además para que éstos participen, en alguna medida, en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso gubernamental.

Dado su particular objeto de estudio, el derecho electoral ha desarrollado una serie de principios propios, que son indispensables para su normal desarrollo y para que se respete y se haga realidad la correcta y oportuna administración, vigilancia y control de los procesos electorales.

El Código Electoral boliviano vigente, en su artículo 3º señala que el régimen electoral es la base del sistema democrático, participativo y representativo, y conforme al artículo 2º, las garantías electorales son de orden público.[23] Siendo de orden público, corresponde a la Corte Nacional Electoral y a los organismos departamentales electorales cuidar que los procesos electorales se desarrollen sin vicios de nulidad y en cumplimiento estricto de las disposiciones que rigen los procesos electorales; asimismo, cuidar el cumplimiento de estas disposiciones por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, para que la democracia sea una realidad desde el interior de cada partido político, agrupación ciudadana y pueblo indígena, como una práctica permanente para que se incorpore la democracia absoluta en la constitución de los poderes del Estado.

Estos principios rigen la estructura y desenvolvimiento de la relación jurídico-procesal electoral como base del sistema democrático, participativo y representativo y actúan a manera de pautas directrices o inspiradoras del sistema explicando o modelando su lineamiento y sus distintas solu-

[23] Código Electoral. Ley Nº 1984 —texto ordenado— junio 2002, CNE, p. 4.

© TEPJF

ciones, estableciendo todos sus actos en la igualdad, participación, imparcialidad, transparencia, legalidad, justicia electoral y preclusión.

Con este último principio se desea garantizar la realización efectiva de elecciones justas que consagren la vigencia del derecho electoral y la certeza de su goce. Todo ello debe ser logrado con el cumplimiento eficaz de las disposiciones electorales vigentes y el cumplimiento del calendario electoral elaborado para el desarrollo de los procesos electorales.

La ley quiere que el proceso electoral sea un mecanismo dinámico a la par que seguro, mediante el cual pueda alcanzarse el objetivo previsto, hacer elecciones bajo estos principios: de preclusión, justicia, transparencia, imparcialidad, legalidad, igualdad y libertad.

Con la preclusión se pretende que los actos sucesivos que componen el proceso electoral avancen y se incorporen en el orden previsto y sin retrocesos, de modo que sus efectos queden fijados de un modo irrevocable y que puedan valer de sustento a las futuras actuaciones.

Una de las características del moderno derecho electoral es la brevedad y preclusividad de sus plazos. Además, tales procesos afectan a una pluralidad de sujetos en el período de su duración, lo que hace necesario que todas sus etapas estén claramente delimitadas y precisadas en el tiempo. Asimismo, los procesos electorales afectan directa o indirectamente la vida política del país. Por ello la actividad electoral se presenta como una secuencia de actos regulada por el ordenamiento jurídico. Su objetivo es obtener una representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado.

El proceso electoral, por consiguiente, está constituido por una serie de actos que integran etapas definidas y definitivas, ubicadas temporalmente en forma secuencial. Por ejemplo, la inscripción de candidatos que se inicia después de la convocatoria a elecciones por el Poder Ejecutivo, la iniciación de la campaña electoral, la manifestación de la voluntad soberana del electorado mediante el ejercicio del sufragio y la cuantificación y valoración de esa voluntad por los organismos electorales departamentales, para posteriormente traducirla en resultados y por la Corte Nacional Electoral en escaños. Actos sucesivos idóneos y definitivos que permiten comunicar al electorado los resultados obtenidos en las urnas, de ahí se deriva el principio de preclusión, según el cual los diferentes actos de los órganos electorales y de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pue-

blos indígenas deben ser producidos dentro los plazos determinados, con el fin de no alterar la secuencia normal del proceso.

Como los procesos electorales están regidos por etapas procedimentales sucesivas que presuponen para su validez y eficacia la efectiva finalización de la etapa anterior, es menester que todos los actos en los procesos electorales se produzcan dentro de un calendario previamente fijado. Por ejemplo, no se puede realizar primero el escrutinio si previamente los sufragantes no han emitido su voto. Por consiguiente, la preclusión constituye el principio fundamental de los procesos electorales y, por ende, del derecho electoral.

Sin embargo, es necesario manifestar que muchas veces no se aplica este principio en función de la justicia electoral, sino que contribuye a la realización de actos jurídicos injustos, como en aquellos casos en que en elecciones los jurados de las mesas de sufragio hubieran computado erróneamente los votos acumulativos en la columna de votos selectivos, o viceversa, o hubieran cometido errores en la suma de votos, errores que no pueden ser modificados por prohibición expresa del artículo 167 del Código Electoral, que dice:

> PROHIBICIÓN DE MODIFICAR RESULTADOS. La Corte Departamental Electoral no podrá, por ningún motivo, modificar los resultados de las mesas de sufragio y se limitará exclusivamente a resolver las observaciones aplicando las reglas de nulidad señaladas en el artículo 169 del presente Código.
>
> Si un acta tuviera errores en la suma de votos, la Corte Departamental Electoral dejará constancia de ello, pero no podrá modificar el error.

2. Pregunta de investigación

¿Es necesario modificar el artículo 167 del Código Electoral de manera que fortalezca el principio de preclusión y que el cómputo departamental se realice dentro del marco de lo que es justo?

A. Objetivo general

Recomendar al H. Congreso Nacional la modificación del artículo 167 del Código Electoral, de manera que permita a las cortes departa-

mentales electorales, en el momento del cómputo departamental, rectificar los resultados de las mesas de sufragio, cuando el número de votos acumulativos logrados por cada partido o alianza, agrupación ciudadana, pueblo indígena, hayan sido computados erróneamente en la columna de votos selectivos obtenidos por cada candidato a diputado, por circunscripción uninominal, o viceversa, o cuando el jurado cometa errores en la suma de los votos.

B. Objetivos específicos

- Establecer el valor e importancia del principio de preclusión y su aplicación dentro del marco de la justicia electoral.
- Insertar modificaciones en el Código Electoral.

3. Alcances de la investigación

La ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en el proceso electoral se presentan, de ahí que al existir lagunas legales en la aplicación de las normas jurídicas, surge la necesidad de proyectar reformas, como es el caso del artículo 167 del Código Electoral, no sólo con la intención de fortalecer el principio de preclusión, sino también de realizar correctamente el cómputo departamental.

Antes de referirnos a la justificación de la investigación, es preciso señalar previamente las experiencias adquiridas con la aplicación del principio de preclusión, desde que este principio fue introducido en el ordenamiento electoral boliviano.

4. Experiencias adquiridas en las elecciones generales y municipales de 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2002 respectivamente, con la aplicación del principio de preclusión

El comportamiento de la población en todos los procesos electorales fue participativo y tranquilo en contraste con las elecciones sucedidas en el pasado. Los actos plebiscitarios se desarrollaron con normalidad, los jurados trabajaron con eficiencia, los delegados de los partidos políticos, en su mayoría, cumplieron sus funciones, las

etapas de los procesos electorales se fueron cerrando, cumpliendo de esta manera con el principio de preclusión.

Las Cortes merecieron el reconocimiento de los partidos políticos, medios de comunicación y ciudadanía en general, por la eficiencia, imparcialidad y transparencia en su conducción.

En alguna elección hubo una corriente que señaló que en un departamento, en las actas de escrutinio de las mesas electorales no se registraron las apelaciones que afirmaban haber presentado algunos delegados de los partidos políticos ante las mesas electorales contra los resultados del acta de escrutinio, como exigía el artículo 240 de la Ley Electoral; sin embargo, ni la Corte Departamental Electoral correspondiente ni la Corte Nacional Electoral tenían competencia para revisar los resultados de las mesas electorales, de conformidad con el artículo 171 de la Ley Electoral vigente en ese entonces, porque las etapas del proceso electoral concluyeron sin que los delegados hubieren probado la existencia de los recursos de apelación que mencionaron.

En otra oportunidad, algún partido político demandó la anulación de las actas de escrutinio y cómputo de dos mesas de sufragio, con el argumento de haberse integrado ambos jurados con ciudadanos inscritos en distintos registros, ajenos a las mesas en que ejercieron funciones. El Tribunal de la Corte Departamental correspondiente declaró improcedente la pretensión aludida, porque el partido político denunciante no impugnó ante los mismos jurados la presunta ilegalidad de su actuación en los plazos establecidos por ley, máxime si no consta en las actas de ninguna de las mesas, reclamación explícita ni la concesión del hipotético recurso de apelación, habiéndose formulado la ratificación prevista por ley fuera del término de 24 horas, con la consiguiente preclusión de derecho.

En otra elección, representantes de algún partido político interpusieron un recurso de nulidad contra la resolución que aprobó el acta del cómputo departamental. Sin embargo, al no haberse interpuesto el recurso de apelación en las mesas de sufragio dentro de los plazos establecidos en los artículos 240, 241 de la entonces Ley Electoral, no se abrió la competencia del Organismo Departamental Electoral, máxime si el artículo 171 del citado compilado legal establecía como principio fundamental que los actos electorales precluyen, es decir, que

las etapas del proceso no pueden repetirse. El escrutinio de la mesa de sufragio, o sea, el conteo voto por voto y la suma de resultados, lo realiza única y definitivamente el jurado electoral al momento de abrir el ánfora una vez concluida la votación, no pudiendo organismo electoral repetir este acto por prohibición expresa.[24] Principio ratificado expresamente en el párrafo tercero del artículo 153 de la citada ley, que dio el carácter de definitivo e irrevisable al escrutinio y cómputo en la mesa de sufragio. En consecuencia, la Corte departamental pertinente actuó con plena jurisdicción y competencia al resolver la validez legal de las actas de escrutinio y cómputo de mesa que se impugnaron por tener ellas el carácter de cosa juzgada; lo que quiere decir que al no haber interpuesto el recurso de apelación oportunamente, no puede intentarse un recurso de nulidad contra actuaciones jurisdiccionales irrevisables por su carácter de cosa juzgada y bajo el principio de preclusión, más aún si las razones expuestas no se hallaban comprendidas en las causales exclusivas que señalaba el artículo 182 de la Ley Electoral.

Corresponde dejar claramente establecido que las resoluciones y autos contra los cuales se interpuso el recurso de nulidad, en la mayoría de las veces fueron pronunciados dentro de trámites o impugnaciones inicialmente planteados por los delegados de los partidos políticos, y en ningún caso por aquellos partidos que oportunamente no interpusieron el recurso de apelación que se hubiere presentado ante las mesas electorales, operándose en consecuencia la preclusión establecida por los artículos 3, inciso f), y 163, del Código Electoral.

Se colige de lo anteriormente expuesto que en todas las etapas del proceso electoral que no se hubiera interpuesto oportunamente el recurso de apelación no se abre la competencia del tribunal de apelación para conocer cualquier impugnación, porque con el principio de preclusión establecido en el Código Electoral y anteriormente en la Ley Electoral, las etapas del proceso electoral no pueden repetirse por haber precluido, demostrándose de esta manera que con la aplicación del principio de preclusión se clausuran definitivamente las etapas del proceso electoral impidiendo su retorno.

---

[24] Ley Electoral 1991-CNE-impreso en Editora Atenea, La Paz, p. 54.

En todos los casos expuestos se establece que al no haber formulado los delegados de los partidos políticos recurso de apelación en las mesas de sufragio, no se abre la competencia del Tribunal Superior, en este caso, de las cortes departamentales electorales correspondientes que no pueden considerar ningún recurso que no haya sido presentado en las mesas de sufragio oportunamente. Lo mismo sucede cuando en las elecciones generales el jurado de la mesa de sufragio que haya computado erróneamente los votos acumulativos en la columna de votos selectivos, o viceversa, y por más que esté consignado este error en el recuadro de observaciones de las actas de escrutinio y cómputo, las cortes departamentales electorales, en aplicación del principio de preclusión, no pueden mover estos resultados por prohibición del artículo 167 del Código Electoral. Tampoco pueden corregir errores cometidos por los jurados en la suma de votos cuando se trata de elecciones municipales.

Sin necesidad de revisar el principio de preclusión que constituye una conquista en la legislación electoral boliviana por dar seguridad y transparencia a los procesos electorales y respeto a la voluntad popular expresada en el voto, se hace necesaria la modificación del citado artículo en el Código Electoral, de modo que cuando existan este tipo de errores en el cómputo puedan ser modificados, de manera que el principio de preclusión contribuya a que los resultados obtenidos estén dentro del marco de la justicia electoral.

5. Justificación de la investigación

El análisis y las experiencias recogidas en las elecciones generales y municipales de 1991, 1993, 1995, 1997, 1999 y 2002 permitieron evidenciar la importancia del principio de preclusión y de la prohibición de modificar resultados. Sin embargo, el espíritu de esta última disposición legal no engloba situaciones como la de aquellos casos en que erróneamente el jurado electoral hubiera computado los votos acumulativos en la columna de votos selectivos, o viceversa; lo correcto sería que esos votos sean computados en la columna que corresponda, o que se corrijan los errores cometidos por los jurados de las mesas de sufragio en la sumatoria de votos. Lamentablemente no existe norma jurídica expresa que en los casos señalados autorice

© TEPJF

la suma correcta de los resultados del escrutinio de mesa, de modo que el resultado electoral refleje el respeto a la voluntad ciudadana expresada en el ejercicio del derecho al voto.

El Código Electoral, en su artículo 167, prohíbe la modificación de resultados. Si un acta tuviera errores en el cómputo de votos, como explico en líneas precedentes, la corte departamental electoral correspondiente dejará constancia de ello, pero no podrá modificar el error; por lo tanto, pese a la existencia o no, de la advertencia del error en el recuadro de observaciones del acta de cómputo y escrutinio, no se puede rectificar este error, que es subsanable. Es importante establecer la obligatoriedad que deben tener las cortes departamentales electorales de corregir estos errores en el momento de realizar el cómputo departamental.

A. Justificación metodológica

La investigación realizada constituye un estudio descriptivo, analítico, y su propósito es no sólo describir el origen, los efectos, la aplicación del principio de preclusión, sino también de identificar problemas que hacen que el principio de preclusión sea aplicado de manera injusta.

Para realizar este estudio se hizo un análisis documental que constituye la recopilación y acopio de datos necesarios para la investigación, el desarrollo y propuesta de modificación.

II. Conclusiones de la investigación

El análisis del principio de preclusión y su relación con el artículo 167 del Código Electoral nos permite concluir que los legisladores, al haber normado el citado artículo que prohíbe modificar los resultados de las mesas de sufragio no previeron que muchas veces los jurados de las mesas de sufragio cometen errores al computar los votos acumulativos en la columna de votos selectivos, o viceversa, o simplemente cometen errores en la suma de votos que ocasionan que el cómputo no sea el correcto, y al aplicar el principio de preclusión, si no se planteó en la mesa de sufragio el recurso de apelación, los

actos quedan precluidos, infringiendo en esencia los principios que postulan el respeto a la voluntad libremente expresada de los electores a través del voto, no obstante que cualquier votación debe plasmar la verdadera voluntad de los ciudadanos.

El mantenimiento de esa voluntad expresada en los votos debe constituir criterio preferente a la hora de interpretar y aplicar las normas electorales, y desde esta perspectiva, resulta claro que es necesario introducir modificaciones a la citada disposición legal, para que los procesos electorales resulten auténticos certámenes demostrativos donde se expresa libre y válidamente la voluntad de los electores, es decir, del pueblo; por lo tanto, propongo que este artículo sea reformado.

III. Propuesta

El camino recorrido desde 1991 con la aplicación del principio de preclusión y la prohibición de modificar resultados, descrito brevemente en este trabajo, desemboca en la importante reforma del artículo 167 del Código Electoral vigente, reforma que representa la consolidación correcta del cómputo de resultados electorales. Sólo la aplicación de este artículo reformado, en el futuro pondrá de manifiesto la veracidad, eficacia, transparencia, justicia y legalidad del desarrollo del cómputo electoral en los procesos electorales; para este efecto, pongo de manifiesto el siguiente proyecto de reforma que será enviado al H. Congreso Nacional de la República, y dirá:

> ARTÍCULO 167.- PROHIBICIÓN DE MODIFICAR RESULTADOS. La Corte Departamental Electoral no podrá por ningún motivo modificar los resultados de las mesas de sufragio y se limitará exclusivamente a resolver las observaciones, aplicando las reglas de nulidad señaladas en el artículo 169 del presente Código.
>
> Si un acta tuviera errores de suma de votos, la Corte Departamental Electoral deberá corregir estos errores y dejará constancia de ello en el acta de cómputo departamental.

© TEPJF

Bibliografía

Código Electoral, Ley 1984-texto ordenado, junio 2002, CNE.

Desarrollo electoral en Bolivia, 1825-1880, tomo I, Costa Ardúz, Rolando, Diseño e Impresión Artes Gráficas Sagitario.

Desarrollo Electoral en Bolivia, 1880-1930, tomo II, Costa Ardúz, Rolando, Diseño e Impresión Artes Gráficas Sagitario.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Heliasta.

Diccionario de Derecho Usual, tomo III, Heliasta, Buenos Aires.

Diccionario Jurídico, Dr. Juan D. Ramírez Gronda, 5ª ed., Editorial Claridad, Buenos Aires.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, tomo XXII Peni-Pres Driskill, Buenos Aires, 1979, Manuel Osorio y Florit - Carlos Robal-Alfredo Bithol.

Informes al H. Congreso Nacional Elecciones 1991, 1993, 1995, 1997, 1999 y 2002, Corte Nacional Electoral.

Ley Electoral 1991 CNE, Editora Atenea, La Paz.

Morales Guillén, Carlos, *Código de Procedimiento Civil*, *concordado y anotado* y *Ley de Organización Judicial concordada* con arreglo a las ediciones oficiales Gisbert & Cía, La Paz, 1978.

Principios de derecho procesal civil, Chiovenda, José, obra laureada por la Real Academia de Lincei con el Premio Real para las Ciencias Jurídicas, edición 1990, tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor, México.

Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, Nohlen Dieter; Picado Sonia; Zovatto Daniel (compiladores). México, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Heidelberg. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. p. 7.

La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005*

Luis Eduardo Medina Torres**

SUMARIO: I. La reforma electoral de 1996. II. Estudio cuantitativo de las anulaciones, 1996-2005. III. Análisis de las consecuencias políticas de cuatro anulaciones. IV. Balance general de las anulaciones.

I. La reforma electoral de 1996

En 1994 una reforma constitucional modificó la estructura del Poder Judicial mexicano, que dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de una nueva serie de facultades que la asemejaron a un tribunal constitucional (SCJN, 2004b: 10-1). Una de esas nuevas facultades fue la competencia para conocer acciones de inconstitucionalidad con motivo de impugnaciones porque las nuevas leyes no

* Medina Torres, Luis E. 2006. "La Justicia Electoral Mexicana y la Anulación de Comicios, 1996-2005", *Working Paper Series*, Issue Number 4. Justice in Mexico Project. La Jolla and San Diego: UCSD Center for U.S.-Mexican Studies and USD Trans-Border Institute.

** Politólogo, doctor en estudios sociales (línea de procesos políticos), especialista en sistemas electorales y representación política, profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa y en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, correo electrónico: lemt68@yahoo.com

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

guardaran relación conceptual y de contenido con la Constitución federal. La misma reforma de 1994 estipuló que la materia electoral no podría ser revisada por la SCJN, ya que ésta no debería intervenir en asuntos políticos y mucho menos con motivo de la elección de representantes populares (Cossío, 1998).

La reforma electoral de 1996 modificó la situación anterior, estableciendo que la materia de comicios también era susceptible de ser impugnada vía las acciones de inconstitucionalidad. Esta misma reforma adscribió la jurisdicción electoral a la judicatura federal y estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual está definido en el artículo 99 de la Constitución mexicana como "la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral", salvo en lo relativo a las impugnaciones por la conformidad de las leyes con la Constitución federal, de lo cual se encarga la SCJN a través de las acciones de inconstitucionalidad. El mismo artículo 99 constitucional estipula que el TEPJF es un "órgano especializado del Poder Judicial de la Federación"; así, la reforma constitucional de 1996 abandonó el modelo de una jurisdicción electoral autónoma y avanzó en la construcción de una jurisdicción especializada, integrada en la judicatura federal.

Las competencias del TEPJF están contenidas en nueve fracciones del artículo 99 constitucional: la resolución de las impugnaciones de las elecciones federales, tanto de legisladores (fracción I) como la de presidente de la República (fracción II); la revisión de los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral (IFE, fracción III); la revisión de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de los estados con motivo de comicios locales (fracción IV); la revisión de los actos y resoluciones del IFE y de los partidos políticos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos (fracción V); la resolución de conflictos laborales entre el TEPJF y sus trabajadores (fracción VI); la resolución de conflictos laborales entre el IFE y sus empleados (fracción VII); la determinación e imposición de sanciones en materia electoral (fracción VIII), y las demás que establezcan las leyes secundarias (fracción IX).

De las competencias anteriores destacan la calificación de los comicios presidenciales, la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la resolución de las impugnaciones por las elecciones locales. Respecto a este último punto es pertinente recordar que el TEPJF es un órgano federal y que en cada estado exis-

ten autoridades electorales locales. Otra competencia importante del TEPJF es la relativa a la jurisprudencia, la cual se encuentra en una reglamentación secundaria: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la cual estipula los procedimientos para que el órgano jurisdiccional fije jurisprudencia (artículo 232). Finalmente, en otra regulación secundaria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se establecen las causas por las que el TEPJF puede declarar nula una elección tanto federal como local (artículos 76-78).

Respecto a la jurisprudencia, es conveniente aclarar algunos puntos. En primer lugar, para que se pueda fijar jurisprudencia son necesarias tres resoluciones de la Sala Superior del TEPJF (artículo 232, I de la LOPJF) o cinco resoluciones de las Salas Regionales y la ratificación de la Sala Superior (artículo 232, II de la LOPJF) o la resolución de contradicción de tesis que realiza la Sala Superior (artículo 232, III de la LOPJF). En cualquiera de los dos primeros casos el criterio para fijar la jurisprudencia puede ser de aplicación, interpretación o integración de normas; respecto a la aplicación no ha habido mayor polémica, pero en los casos de interpretación e integración, los actores políticos que han sido afectados por las resoluciones han acusado de expansionistas las actividades del TEPJF (ver sección III).

Es pertinente mencionar que la propia ley permite al TEPJF que realice interpretación de las normas ante conflicto de valores o intereses, y en el caso de que existan vacíos u oscuridades legales el TEPJF puede resolver a través de la integración de las normas (Patiño Camarena, 1999: 611). Tanto la interpretación como la integración tienen como razón de ser el mandato que obliga a los órganos jurisdiccionales para resolver las impugnaciones presentadas, independientemente de que el asunto en litigio se encuentre o no contemplado en la legislación respectiva.

Lo anterior se ha tornado relevante, porque las autoridades electorales locales han señalado que el TEPJF se ha excedido en sus atribuciones; empero, la legislación de la materia, que es una ley orgánica, la faculta para que resuelva de acuerdo con los criterios generados por su propia jurisprudencia. Esto se confirma cuando observamos que la propia legislación estipula que la jurisprudencia del TEPJF será obligatoria para sus Salas, para el órgano administrativo federal (IFE) y para las autoridades electorales locales "…cuando se declare

© TEPJF

jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades…" (artículo 233 de la LOPJF).

Por lo anterior, el TEPJF ha resuelto casos locales tomando como base su propia jurisprudencia. Esto ha sido relevante para la anulación de elecciones, porque el Tribunal, una vez que estipuló los criterios respectivos, ha ido resolviendo diversos asuntos, tanto federales como locales, de acuerdo con las tesis generadas.

Al respecto, es pertinente señalar que gracias a la posibilidad de interpretación, el TEPJF determinó que la causal genérica de nulidad contenida en la fracción primera del artículo 78 de la LGSMIME, la cual contempla la posibilidad de impugnar las elecciones por faltas no contempladas en las causales específicas, es aplicable tanto el día de la jornada electoral como los tres días previos a ella.

Ésta es una interpretación que amplía las posibilidades de análisis de las causales de nulidad, porque en otra etapa fueron consideradas únicamente por acumulación de faltas en las casillas (determinancia cuantitativa) dejando de lado la posibilidad de conductas no acumulativas, pero que tendrían impacto en los resultados electorales. Vía esta consideración se determinó que la causal genérica era distinta de las específicas y que se atendría a un criterio de tipo cualitativo:

> NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA.—Las causas específicas de nulidad de votación recibida en una casilla, previstas en los incisos a) al j), del párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son diferentes a la causa de nulidad que se ha identificado como genérica, establecida en el inciso k) del mismo precepto legal, en virtud de que esta última se integra por elementos distintos a los enunciados en los incisos que preceden. La mencionada causa de nulidad genérica, pese a que guarda identidad con el elemento normativo de eficacia que califica a ciertas causas específicas, como es el que la irregularidad de que se trate sea determinante para el resultado de la votación a fin de que se justifique la anulación de la votación recibida en casilla, es completamente distinta, porque establece que la existencia de la causa de referencia depende de circunstancias diferentes, en esencia, de que se presenten

irregularidades graves y que concurran los requisitos restantes, lo que automáticamente descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis para la actualización de alguna o algunas de las causas de nulidad identificadas en los incisos que le preceden; es decir, en algunas de las causas específicas de nulidad, cuyo ámbito material de validez es distinto al de la llamada causa genérica.

Tercera Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-046/97.—Partido Revolucionario Institucional.—19 de agosto de 1997.—Unanimidad de votos.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-006/2000.—Coalición Alianza por México.—16 de agosto de 2000.—Unanimidad de votos.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-021/2000 y acumulado.—Coalición Alianza por México.—16 de agosto de 2000.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 40/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 150.

Ahora bien, debido a la posibilidad de integración de normas, el TEPJF estipuló, en el análisis de las impugnaciones de la elección para gobernador de Tabasco en el 2000, que en el conjunto de causales de nulidad estaba presente una que no había sido considerada específicamente: la causal abstracta; ésta, como su denominación indica, no está contemplada para una conducta específica, sino más bien implica la posibilidad de sancionar actos diversos.

Al señalar que aplica para distintas conductas, el TEPJF determinó que éstas podrían presentarse tanto desde el inicio de las campañas electorales como después de la jornada electoral (etapa de cómputo y calificación de los comicios).

Ante esta posibilidad, la causal abstracta fue constituida vía la integración de la norma y tiene un contenido claramente cualitativo. No es la determinación cuantitativa la que se analiza, sino el apego a los principios democráticos estipulados por la Constitución.

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamenta-

© TEPJF

les como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado.—Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.—29 de diciembre de 2000.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.—Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 101-102, Sala Superior, tesis S3EL 011/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, p. 577.

La causal abstracta es una ejemplo de integración de una norma y muestra de lo que el ministro Cossío (2001) ha denominado "la disputa por los sentidos" de la legislación. Cuando una regla es interpretada siempre se tienen diversas posibilidades, por lo que los distintos actores polemizan acerca del sentido de la finalidad de la norma.

Tanto la causal genérica como la abstracta se han convertido en importantes, porque varios casos, particularmente los relativos a la anulación de elecciones, han sido resueltos con base en tales causales, situación que le ha permitido al TEPJF tener una guía de corte garantista[1] tanto para la tutela y protección de los derechos políticos como para la realización de comicios libres y auténticos (Orozco, 2005).

II. Estudio cuantitativo de las anulaciones, 1996-2005

Los medios de impugnación que han sido utilizados para demandar la nulidad de elecciones son, en el caso de los comicios federales, el recurso de reconsideración y, para las elecciones locales, el juicio de revisión constitucional.

---

[1] De modo que, bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado "garantista", la idea de sujeción a la ley ha variado, siendo ahora sujeción no a la letra de la ley —cualquiera que fuere su significado—, sino a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, resolver una cuestión interpretativa, en la que estén en juego diversas posibilidades, en favor de aquella que se encuentre conforme con la Constitución. Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley. El principio de constitucionalidad —como sostiene Manuel Aragón— ha venido a enriquecer, no a reemplazar, el principio de legalidad (Orozco, 2005: 158).

© TEPJF

El recurso de reconsideración es un medio de segunda instancia (Galván, 2002: 430-4), que sirve para combatir las resoluciones que se pronuncien por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad; es competente para resolverlo la Sala Superior y tiene como finalidad que ésta vuelva a estudiar el asunto demandado por actuaciones realizadas o por falta de exhaustividad de parte de las Salas Regionales (LGSMIME, 1997: libro 2°, título 5°).

Por su parte, el juicio de revisión constitucional es un medio extraordinario (Galván, 2002: 488-9) que sirve para combatir las resoluciones de las autoridades electorales locales y que tiene por finalidad que la Sala Superior analice la demanda planteada y resuelva de manera definitiva la impugnación (LGSMIME, 1997: libro 4°).

El juicio de revisión constitucional, como se utiliza para combatir las resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, se presenta en todo el período de estudio: 1996-2005, ya que en todos esos años ha habido comicios locales, tanto para legisladores como para gobernadores y ayuntamientos.

El recurso de reconsideración funciona en los procesos federales, por lo que la estadística a revisar comprende solamente los años 1997, 2000 y 2003, en los que ha habido elecciones nacionales para legisladores y, en un caso, para ejecutivo.

El estudio cuantitativo pretende ilustrar cuál ha sido la dinámica de resolución del TEPJF y, particularmente, cómo se han ido presentando los casos de anulación de elecciones.

Cuadro 1
Recursos de reconsideración

AÑO	1997	2000	2003	TOTAL
RECURSOS	73	44	63	180
PORCENTAJE	40.55%	24.44%	35.00%	99.99%

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de 1997, 2000 y 2003 de la Sala Superior del TEPJF.

De los datos anteriores lo primero que llama la atención es que en el caso de la elección presidencial del 2000 fue menor la cantidad de recursos de reconsideración que en las elecciones intermedias de legisladores de 1997 y 2003, aunque se habría esperado que por ser

una elección presidencial la del 2000 se hubieran presentado el mayor número de impugnaciones.

Respecto a las elecciones intermedias de legisladores federales de 1997 y 2003, observamos que son parecidas la cantidad de recursos de reconsideración presentados; además, en esas elecciones hay una situación que ilustra la dinámica del TEPJF y, en particular, de la Sala Superior respecto a las anulaciones. Mientras que en el proceso de 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró que esa Sala revalidara los resultados de los comicios en Ocosingo, Chiapas; en 2003, los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y PRI lograron que la misma Sala anulara dos elecciones: las correspondientes a los distritos de Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán. Es claro que en los procesos federales de 1997 y 2000, el TEPJF se apoyó en la tesis jurisprudencial relativa a la conservación de los actos públicos:

> PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Con fundamento en los artículos 2, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, base tercera, párrafo primero y base cuarta, párrafo primero y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2 del Código de la materia; 71, párrafo 2 y 78, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino "lo útil no debe ser viciado por lo inútil", tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los erro-

© TEPJF

res, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección; y b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe serviciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico electoral diera lugar a la nulidad de votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas, a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Sala Superior. S3ELJD 01/98

Recurso de inconformidad. SC-I-RIN-073/94 y acumulados. Partido Revolucionario Institucional. 21 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Recurso de inconformidad. SC-I-RIN-029/94 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 29 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Recurso de inconformidad. SC-I-RIN-050/94. Partido de la Revolución Democrática. 29 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos.

Declaración por unanimidad de votos, en cuanto a la tesis, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-066/98. Partido Revolucionario Institucional. 11 de septiembre de 1998.

TESIS DE JURISPRUDENCIA JD.1/98. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

En los comicios de 2003, la jurisprudencia que el TEPJF tomó en cuenta fue la relativa a las causales genérica y abstracta, por lo que ya

no solamente analizó la acumulación de casillas viciadas y la determinancia cuantitativa, sino que entró al estudio de conductas no tipificadas en las causales específicas y a la violación de los principios democráticos, como fue argumentado en los casos de Torreón y Zamora (Medina, inédito). Respecto a los juicios de revisión constitucional se encontró lo siguiente:

Cuadro 2
Juicios de revisión constitucional

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
CANTIDAD	6	214	266	288	538	435	256	565	396	489	3453
PORCENTAJE	0.17	6.20	7.70	8.34	15.58	12.60	7.41	16.36	11.47	14.16	99.99

Fuente: elaboración propia con datos de los informes anuales de la Sala Superior del TEPJF.

La relación del juicio de revisión constitucional con las elecciones anuladas es la siguiente. En 1996, 1999, 2002 y 2005 no hubo anulaciones; en 1997 y 1998 fueron dos, respectivamente; en 2000 y 2003 fueron anulados tres comicios, respectivamente; en 2005 hubo cinco elecciones anuladas y en 2001 hubo siete anulaciones (cifra máxima del período). Las cifras anteriores arrojan 22 anulaciones por medio del juicio de revisión constitucional en esos diez años de actividad del TEPJF.

De la suma de anulaciones entre recursos de reconsideración y juicios de revisión constitucional se obtuvo que entre octubre de 1996 y diciembre de 2005, el TEPJF decretó 24 anulaciones de distintos tipos de elección. De estas han correspondido 19 a ayuntamientos de diferentes entidades federativas, 2 a gubernaturas, una diputación local de mayoría relativa y 2 a diputaciones federales de mayoría relativa.

Cuadro 3
Concentrado de anulaciones en el periodo 1996-2005

AÑO	ENTIDAD	MUNICIPIO	DEMARCACIÓN	ELECCIÓN
1997	San Luis Potosí	Santa Catarina	Municipal	Ayuntamiento
1997	Sonora	Aconchi	Municipal	Ayuntamiento
1998	Chiapas	Chamula	Distrito Local	Dip. Mayoría Relativa
1998	Oaxaca	Sto. Domingo Tonalá	Municipal	Ayuntamiento
2000	Sonora	Rosario	Municipal	Ayuntamiento
2000	Morelos	Ocuituco	Municipal	Ayuntamiento
2000	Tabasco	-------	Estatal	Gubernatura

© TEPJF

Cuadro 3
Concentrado de anulaciones en el periodo 1996 -2005

AÑO	ENTIDAD	MUNICIPIO	DEMARCACIÓN	ELECCIÓN
2001	Yucatán	Chacsynkin	Municipal	Ayuntamiento
2001	Chihuahua	Juárez	Municipal	Ayuntamiento
2001	Puebla	Molcaxac	Municipal	Ayuntamiento
2001	Tlaxcala	Zacatelco	Municipal	Ayuntamiento
2001	Tlaxcala	Ixtenco	Municipal	Ayuntamiento
2001	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Municipal	Ayuntamiento
2001	Tlaxcala	Huamantla	Municipal	Ayuntamiento
2003	México	Tepotzotlán	Municipal	Ayuntamiento
2003	Coahuila	Torreón	Distrito Federal	Dip. Mayoría Relativa
2003	Michoacán	Zamora	Distrito Federal	Dip. Mayoría Relativa
2003	Colima	----------	Estatal	Gubernatura
2003	Jalisco	Tamazula	Municipal	Ayuntamiento
2004	Yucatán	Quintana Roo	Municipal	Ayuntamiento
2004	Yucatán	Tahmek	Municipal	Ayuntamiento
2004	Yucatán	Akil	Municipal	Ayuntamiento
2004	Veracruz	Landero y Coss	Municipal	Ayuntamiento
2004	Michoacán	Tumbiscatío	Municipal	Ayuntamiento

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de la Sala Superior del TEPJF.

Por años la frecuencia de anulaciones ha sido como sigue: en 1996 no hubo elecciones anuladas, en 1997 fueron 2; en 1998 también fueron 2 las anulaciones, durante 1999 no hubo, en 2000 el TEPJF decretó 3 anulaciones, en 2001 fueron 7 (cifra máxima de toda la serie), en 2002 no hubo elecciones anuladas, en 2003 fueron 5 los comicios anulados, en 2004 también fueron 5 las elecciones anuladas y en 2005 no hubo anulaciones. En el cuadro 4 se observan las causales y las votaciones que hubo en cada sentencia de anulación.

Cuadro 4
Causales y votaciones de las anulaciones en el período 1996-2005

AÑO	ENTIDAD	MUNICIPIO	CAUSALES	VOTACIONES
1997	San Luis Potosí	Santa Catarina	Especifica	Unanimidad de 7 votos
1997	Sonora	Aconchi	Especifica	Unanimidad de 7 votos
1998	Chiapas	Chamula	Especifica	Unanimidad de 5 votos, 2ausencias (EFC y JFO)
1998	Oaxaca	Sto. DomingoTonalá	Especifica	Unanimidad de 6 votos, 1 ausencia (LCG)
2000	Sonora	Rosario	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2000	Morelos	Ocuituco	Especifica y genérica	Mayoría de 6 votos, 1 voto en contra (EFC)
2000	Tabasco	-------	Abstracta	Mayoría de 4 votos, 2 votos en contra (EFC y ANH), y 1 excusa (JFO)
2001	Yucatán	Chacsynkin	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2001	Chihuahua	Juárez	Genérica	Mayoría de 4 votos, 3 votos en contra (JDP, EFC y ANH)
2001	Puebla	Molcaxac	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2001	Tlaxcala	Zacatelco	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2001	Tlaxcala	Ixtenco	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2001	Tlaxcala	San Pablo del Monte	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2001	Tlaxcala	Huamantla	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2003	México	Tepotzotlán	Genérica	Unanimidad de 6 votos, 1 ausencia (EFC)
2003	Coahuila	Torreón	Genérica	Mayoría de 4 votos, 3 votos en contra (JDP, EFC y ANH)
2003	Michoacán	Zamora	Genérica y abstracta	Mayoría de 6 votos, 1 voto en contra (EFC) y 1 voto aclaratorio (ANH)
2003	Colima	----------	Genérica	Mayoría de 4 votos, 3 votos en contra (JDP, EFC y ANH)
2003	Jalisco	Tamazula	Genérica y abstracta	Mayoría de 3 votos (voto de calidad del presidente), 3 votos en contra (JJO, EFC y ANH) y 1 ausencia (JDP)
2004	Yucatán	Quintana Roo	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2004	Yucatán	Tahmek	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2004	Yucatán	Akil	Especifica	Unanimidad de 7 votos
2004	Veracruz	Landero y Coss	Especifica	Unanimidad de 5 votos, 2 ausencias (JJO y MMR)
2004	Michoacán	Tumbiscatío	Especifica	Unanimidad de 7votos

Abreviaturas de los Magistrados: EFC, Eloy Fuentes Cerda; ANH, Alfonsina Navarro Hidalgo; JJO, José de Jesús Orozco; JFO, José Fernando Ojesto; MMR, Mauro Miguel Reyes; LCG, Leonel Castillo González; JDP: José Luis de la Peza. Fuente: elaboración propia con datos de las sentencias.

© TEPJF

Es pertinente hacer varios señalamientos para poder evaluar el cuadro anterior. Las primeras anulaciones el TEPJF las decretó vía la acumulación de casillas viciadas por actualización de las causales específicas de nulidad; mientras que a partir de las anulaciones del ayuntamiento de Ocuituco, Morelos, y de la gubernatura de Tabasco en 2000, el TEPJF ha aplicado tanto las causales específicas como las causales genérica y abstracta.

Esto nos permite visualizar de mejor manera las anulaciones porque si hacemos un corte a partir de la elección de gobernador de Tabasco encontramos lo siguiente. En el período 1996-2000 fueron anuladas siete elecciones, que representan 29.16% del total de anulaciones en 5 de los 10 años del estudio, esto significa un promedio de 1.4 elección anulada por año.

Por contrapartida, al realizar la misma sistemática en el segundo segmento encontramos que entre 2001 y 2005 la cantidad de elecciones anuladas fue de 17, que representan 70.83% del total de anulaciones; esto significa un promedio de 3.4 elecciones anuladas por año.

Mientras en los primeros años, los comicios anulados son principalmente municipales (5 de 7 anulaciones), durante los años recientes, además de anulaciones de ese tipo, también se han decretado nulas elecciones de gobernador (2 estados) y de diputaciones federales (2 distritos). Esto tiene parte de su explicación en el tipo de causales que fueron utilizadas y en los criterios que el Tribunal ha decidido aplicar mediante la jurisprudencia.

En el cuadro 4 también se puede observar que hay una relación entre el tipo de causal y la pauta de votación de los magistrados electorales. Las causales específicas han generado votaciones unánimes, sin mayor discusión; mientras que las causales genérica y abstracta han producido votaciones mayoritarias, votos minoritarios y provocando disenso entre los magistrados.

De las 24 sentencias de anulación, 16 fueron decretadas por causales específicas únicamente y votadas por unanimidad; las 8 anulaciones restantes fueron decretadas por causales genérica, abstracta, por vinculaciones entre ellas o con las específicas. De estas 8 anulaciones, 7 fueron votadas por mayoría y una por unanimidad (Tepotzotlán, México), en este último caso es pertinente señalar que si bien la votación fue unánime y la causal aplicada la genérica, no estuvo presente

el magistrado Fuentes Cerda, quien constantemente votó en contra en los casos donde se aplicaron las causales abstracta o genérica.

Respecto a las 7 votaciones por mayoría, observamos que en 2 de ellas la decisión fue por 6 votos (Ocuituco, Morelos y Zamora, Michoacán), en 4 la determinación fue por 4 votos (Juárez, Chihuahua; Torreón, Coahuila; Tabasco y Colima) y en un caso fue por 3 votos (Tamazula, Jalisco) que se resolvió con el voto de calidad del presidente del TEPJF.

En la relación entre las 8 anulaciones por causales abstracta o genérica y los votos de los magistrados observamos lo siguiente:

Cuadro 5
Relación de causales y votos de los magistrados

Magistrado	Votación	En contra	A favor	% en contra	Ausencia/ Excusa	Observaciones
EFC	7	7	0	100	1	No votó en Tepotzotlán
ANH	8	5	3	62.5	0	
JDP	7	3	4	42.9	1	No votó en Tamazula
JJO	8	1	7	12.5	0	
JFO	7	0	7	0.0	1	No votó en Tabasco
MMR	8	0	8	0.0	0	
LCG	8	0	8	0.0	0	

Fuente: elaboración propia con los datos de las sentencias.

En las votaciones de los magistrados se observa que en el período de estudio hubo 3 agrupamientos. Uno integrado por 3 magistrados (Ojesto, Reyes y Castillo), que votaron consistentemente por las anulaciones; un segundo grupo de otros 3 magistrados (Orozco, De la Peza y Navarro), que votaron tanto en contra como a favor de las anulaciones, y un tercer conjunto integrado por un magistrado (Fuentes), que constantemente votó en contra de las anulaciones por causales genérica o abstracta.

Las diferencias anteriores obedecieron a la lógica utilizada por los magistrados. Mientras que para unos el bien a tutelar es el debido proceso vinculado al principio de conservación de los actos públicos, para otros el valor a resguardar son las características de una elección libre, imparcial y equitativa, que se denotan en las causales abstracta y genérica. La primera es una visión procesal de los comicios, mientras que la segunda es una perspectiva garantista de las elecciones.

© TEPJF

De las anulaciones son de destacar los casos de las 2 elecciones para gobernador y de los 2 distritos federales de mayoría relativa por las razones siguientes. Los 2 comicios para gobernadores locales fueron los primeros en la historia electoral del país en ser declarados nulos por una autoridad electoral federal.

Por su parte, en lo que respecta a los distritos federales anulados, aunque sí se tienen antecedentes, es la primera ocasión que las causales aplicadas a esos casos son la genérica y la abstracta, ya que en otras 2 ocasiones las nulidades fueron decretadas por acumulación de casillas viciadas, como en el caso del V distrito de Coahuila en 1991, y los distritos de San Andrés Tuxtla, Veracruz, y Atlixco, Puebla, en 1994.

Es claro que vía la interpretación jurisprudencial, el TEPJF ha derivado de una posición donde lo importante fue conservar la votación a una donde lo resuelto ha tenido que ver con el cumplimiento de las características de una elección democrática. También es pertinente denotar que el TEPJF, vía las interpretaciones que ha realizado de las causales de nulidad genérica y abstracta, ha incorporado nuevos elementos para declarar la anulación de elecciones.

III. Análisis de las consecuencias políticas de cuatro anulaciones

En esta sección se revisan 4 casos de las 24 elecciones anuladas durante el período de estudio y las consecuencias políticas que dichas anulaciones propiciaron. Así, la sección se divide en 4 apartados correspondientes al estudio de los casos seleccionados.

El criterio para la selección de los casos fue el siguiente: los primeros comicios anulados mediante las causales abstracta o genérica y la última elección del mismo tipo que fue anulada durante el período que cubre la investigación, tanto en el nivel estatal como en el federal.

En el ámbito estatal son las gubernaturas de Tabasco (2000, primera elección) y de Colima (2003, segunda y última); en el nivel federal son los 2 distritos anulados en 2003: los correspondientes a las demarcaciones de mayoría relativa con cabecera en Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán (ambos, los primeros y los únicos).

Según la legislación electoral mexicana existen tres posibilidades por las que las autoridades pueden declarar la nulidad de una elección: 1) por la anulación de votos en casillas o por la no instalación de cierto número de ellas; 2) por la inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y 3) porque la elección no tuvo las garantías necesarias (Orozco, 2003: 548). Las 2 primeras posibilidades están contempladas por las causales específicas previstas en los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), mientras que la tercera está prevista en la denominada causal genérica (artículo 78 de la LGSMIME).

> …la actualización de la citada "causa genérica de nulidad de elección" exige la cabal satisfacción de los siguientes requisitos: a) Que se hayan cometido violaciones sustanciales; b) Que tales violaciones sustanciales se hayan cometido en forma generalizada en el distrito o entidad de que se trate; c) Que esas violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral; d) Que la comisión de tales violaciones sustanciales se encuentre plenamente acreditada; e) Que se demuestre que esas violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, y f) Que las respectivas violaciones sustanciales no sean imputables a los partidos originalmente demandantes o sus candidatos.
>
> Cabe advertir que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, "en forma generalizada", "violaciones sustanciales", "determinantes para el resultado de la elección"), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma, por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma. (Orozco, 2003: 553)

Por su parte, la jurisprudencia del TEPJF ha diferenciado entre las causales específicas y la genérica (ver: sección I); ésta es una causal mediante la que se pueden impugnar conductas que no están tipificadas en las once causales de nulidad de la votación recibida en las casillas

© TEPJF

que podrían actualizar algunos de los supuestos de los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

El TEPJF también planteó desde el año 2000 la necesidad de incorporar, vía jurisprudencia, otra causal que permita impugnar actos realizados antes de la jornada electoral y durante las campañas: la causal abstracta (ver sección I). Esta tutela los principios de un régimen democrático; al garantizar éstos, son diversos los actos que pueden ser impugnados y la actualización de la causal no está sujeta únicamente al día de la votación, sino que se extiende a todo el proceso electoral.

> …los principios constitucionales tutelados a través de la referida "causa abstracta de nulidad de elección" se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada "causa genérica de nulidad de elección" prevista en el artículo 78 de la ley procesal electoral para las elecciones legislativas federales, en tanto que la eventual conculcación de los invocados principios constitucionales que rigen el proceso electoral equivaldría a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto, haciendo la precisión de que la exigencia de que las violaciones sustanciales sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad no sólo abarca aquellas irregularidades que se cometan exclusivamente en esa etapa sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral. (Orozco, 2003: 557)

Como puede notarse, tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias, y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipificadas en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas, y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad.

Las causales anteriores le han permitido al TEPJF analizar las impugnaciones presentadas tanto desde la legislación como desde la jurisprudencia electoral que ha venido estableciendo el propio órgano jurisdiccional. De ahí el interés por estudiar las anulaciones desde las causales abstracta y genérica.

Gobierno de Tabasco en el 2000[2]

En octubre de 2000 se realizaron comicios locales en el estado de Tabasco. En la elección para la gubernatura triunfó el PRI. En desacuerdo con el resultado, los partidos PRD y PAN impugnaron la elección ante el Tribunal Electoral de Tabasco. El tribunal local consideró parcialmente fundados los argumentos de los partidos demandantes, por lo que modificó los resultados y confirmó la validez de la elección (T.E.T.-RI-014/2000 y T.E.T.-RI-013/200).

Como las cifras corregidas mantenían el triunfo del PRI, los partidos impugnantes demandaron un juicio de revisión constitucional ante el TEPJF. La Sala Superior del TEPJF, en diciembre de 2000, revocó la sentencia del tribunal local, porque consideró fundados los argumentos de los partidos impugnantes, por lo que procedió a decretar la nulidad de los comicios para gobernador y determinó dejar sin efectos tanto la constancia de mayoría expedida al candidato del PRI como la declaratoria de validez de la elección (SUP-JRC-487 y 489/2000 acumulado).

Una vez decretada la nulidad por la Sala Superior, las reacciones de los actores políticos fueron opuestas. Para los dirigentes nacionales del PRI, el TEPJF basó la resolución en criterios políticos y no jurídicos; además, señalaron que los magistrados sucumbieron a la presión pública.

Los diputados de ese mismo partido consideraron el fallo del TEPJF como un "atraco" y un "atentado" al marco jurídico de Tabasco. Uno de los senadores del PRI advirtió que se reservaban "el derecho a iniciar de inmediato una reforma legislativa para desaparecer ese tribunal". En cambio, la oposición consideró un triunfo que el TEPJF hubiera anulado la elección.[3]

Por su parte, líderes obreros y dirigentes de la iniciativa privada tabasqueña exhortaron a acatar el fallo del TEPJF. El propio Tribunal Electoral de Tabasco admitió la anulación, pero manifestó su inconformidad: "La aceptamos, pero no la compartimos" declaró el presidente del órgano jurisdiccional local.[4]

---

2 Para consultar un análisis de las sentencias se puede ver: Medina, inédito: 132 y ss.
3 *La Jornada,* 30 de diciembre de 2000.
4 *Novedades de Tabasco,* 30 de diciembre de 2000.

© TEPJF

Como se nota, hubo una fuerte polémica entre los actores políticos acerca de la anulación, llegándose a considerar la posibilidad de eliminar al TEPJF del marco jurídico del país. Tales reacciones tienen su explicación en que fue la primera ocasión que una elección de gobernador era declarada nula por una autoridad electoral de carácter federal.

El Congreso del estado, por su parte, designó como gobernador interino a un diputado federal priísta y convocó a nuevas elecciones para el 5 de agosto de 2001. Se celebraron los comicios extraordinarios, siendo los principales candidatos los mismos que en la elección anterior: Manuel Andrade Díaz por el PRI y Raúl Ojeda Zubieta por una alianza opositora.

En la elección extraordinaria, de una lista nominal de 1,138,839 electores, votaron 719,747 ciudadanos, lo que significó el 62.50% de la lista, y el abstencionismo fue de 37.50%. Los resultados corregidos por el Tribunal Electoral de Tabasco fueron los siguientes:

Cuadro 6
Resultados para la elección a gobernador de Tabasco en 2001

PAN	PRI	CACT	CONV	PAS	NO REGIS	NULOS	TOTAL
14,794	360,738	327,396	8	1,595	50	7,213	711,794
2.07	50.68	45.99	0.001	22.40	0.007	1.01	100

Fuente: http://www.iet.org.mx/memoria/2001/RFinal.PDF[5]

El margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 33,342 votos, con la victoria del candidato del PRI. Al igual que en los comicios anulados, las elecciones extraordinarias fueron impugnadas y tuvieron que resolverse mediante juicio de revisión constitucional en el TEPJF.

Sin embargo, a diferencia de la primera ocasión, la Sala Superior ratificó la sentencia del Tribunal Electoral de Tabasco, declaró válidos los comicios extraordinarios y confirmó tanto el triunfo del PRI como de su candidato para la gubernatura de Tabasco (p. 484 y ss., de la sentencia SUP-JRC-200 y 201/2001 acumulado).

5 Página de internet del Instituto Electoral de Tabasco.

En los comicios extraordinarios el PRI ganó por más de 30 mil votos; esta diferencia se explica porque en la segunda ocasión la Sala Superior consideró que las conductas ilegales probadas no fueron determinantes para el resultado final, y decidió confirmar los resultados. Adicionalmente, mientras que en la resolución de los primeros comicios, la Sala Superior se dividió, ya que la sentencia de anulación fue por mayoría, la resolución de la elección extraordinaria fue votada por la unanimidad de los magistrados electorales.

A continuación se presenta un cuadro que contiene los resultados de los partidos políticos tanto en la elección anulada (constitucional) como en los segundos comicios (extraordinaria).

Cuadro 7
Comparativo de resultados para la elección a gobernador de Tabasco

PARTIDO	VOTOS 2000 ELECCIÓN CONSTITUCIONAL	VOTOS 2001 ELECCIÓN EXTRAORDINARIA
PAN	56,463	14,794
PRI	298,969	360,738
PRD (CACT)	290,968	327,396
PT	7,011	-----
PVEM	2,166	-----
CD	1,406	8
PCD	382	-----
PSN	436	-----
PARM	740	-----
PAS	410	1,595
DS	924	-----
NO REGISTRADOS	137	50
NULOS	13,848	7,213
TOTAL	673,860	711,794
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN		62.50%

Fuentes: p. 2 de la sentencia SUP-JRC-487 y 489 acumulado, y http://www.iet.org.mx/memoria/2001/R_Final.PDF

En el caso de los resultados de la gubernatura de Tabasco, lo primero que se observa es que el mismo partido triunfó en ambas ocasiones: el PRI. También podemos notar que disminuyó el número de partidos, porque algunos de ellos se agruparon en la Coalición "Alianza con Tabasco" (CACT). Los candidatos principales continuaron siendo los mismos que en las primeras elecciones: Manuel Andrade por el PRI y Raúl Ojeda por la Coalición.

© TEPJF

Hubo un incremento en la participación de los ciudadanos de 37,934 electores, que nos indica que a pesar de la anulación, los votantes iniciales volvieron a sufragar, y se sumó una cantidad considerable de nuevos electores.

Respecto a los votos por partido, se observa que tanto el PRI como la Coalición aumentaron sustancialmente su votación, aunque en cantidades diferentes; los votos de los demás partidos bajaron considerablemente, y también disminuyeron la cantidad de sufragios nulos.

La diferencia entre el primero y el segundo lugar fue mayor en la elección extraordinaria. En los primeros comicios, la distancia fue de de 8,001 sufragios; mientras que en la segunda elección la diferencia fue de 33,342 votos. Esta diferencia tornó imposible que los órganos jurisdiccionales decretaran una nueva anulación. Tan es así, que la Sala Superior del TEPJF votó la sentencia de confirmación de validez de los comicios por la unanimidad de sus integrantes.

Gobierno de Colima en el 2003[6]

En julio de 2003 se celebraron elecciones para gobernador del estado de Colima, resultando ganador el candidato del PRI. En desacuerdo con la declaratoria de validez de la elección y el cómputo estatal, el PAN y el PRD presentaron recursos de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Colima.

El tribunal local consideró parcialmente fundados los agravios de los partidos impugnantes, por lo que determinó modificar el cómputo estatal y expedir nuevas declaratorias tanto de validez de la elección como de la constancia de mayoría a favor del candidato del PRI (expedientes 26/03 y 27/03 del Tribunal Electoral del Estado de Colima).

Inconformes con la resolución del tribunal de Colima, el PAN, el PRD y el PRI[7] promovieron juicios de revisión constitucional ante la Sala Superior del TEPJF, la cual resolvió las impugnaciones en octubre de 2003 (SUP-JRC-221/2003 y acumulados). La Sala consideró fundados los argumentos del PAN y del PRD, por lo que procedió a decretar la nulidad de la elec-

6 Para consultar un análisis de las sentencias se puede ver: Medina, inédito: p. 181 y ss.

7 El PRI impugnó la sentencia del tribunal local porque consideró que éste debió desechar los recursos de inconformidad, por lo que no tendría que haber modificado el cómputo de la elección (p. 140 de la sentencia SUP-JRC-221/2003 y acumulados).

ción, revocar la sentencia del tribunal local y dejar sin efectos tanto la declaratoria de validez de la elección como la constancia de mayoría.

Respecto a la anulación, el candidato del PRI manifestó que si bien el TEPJF no avaló su triunfo "en la mesa", él triunfó en las urnas "con miles de votos que se contaron y ahí están"; también declaró que respetaría el fallo del TEPJF, volvería a contender y ganaría la gubernatura. Por su parte, los dirigentes locales de los partidos de oposición manifestaron su beneplácito por la anulación de los comicios.[8] Por su parte, un diputado federal panista manifestó que gracias a la anulación, los partidos y los ciudadanos de Colima tendrían que "aprovechar el entusiasmo renovado que este acto de justicia nos ofrece para impedir que la arbitrariedad vuelva a gobernar en Colima".[9]

Una vez decretada la anulación, el Congreso del Estado de Colima nombró un gobernador interino y convocó a elecciones extraordinarias para el 7 de diciembre de 2003. Los principales candidatos en los segundos comicios fueron Gustavo Vázquez Montes de la coalición PRI, PVEM y PT, y Antonio Morales de la Peña de la coalición PAN, PRD y Alianza por la Democracia Colimense.

En los comicios extraordinarios votaron 197,891 ciudadanos de una lista nominal de 366,070 electores, o sea, el 54.06% de la lista nominal.[10] El ganador fue el candidato de la coalición PRI, PVEM y PT con 101,592 sufragios; el candidato de la coalición Todos por Colima obtuvo 95,057 votos; así, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 6,535 sufragios.

Cuadro 8
Resultados para la elección
de la gubernatura de Colima en diciembre de 2003

COALICIÓN	TODOS POR COLIMA	ALIANZA CON GUSTAVO VAZQUEZ MONTES	NULOS	TOTAL
TOTALES	95,057	101,592	1242	197,891
PORCENTAJE	48.04	51.34	0.62	100.00

Fuente: p. 148 de la sentencia SUP-JRC-548, 551 y 552/2003 acumulados

8 *La Jornada,* 29 de octubre de 2003.

9 Fuente: http://72.14.203.104 search?q=cache:hVxZhxsForMJ:www.diputados federalespan.org.mx/59/despliega.asp%3Fid%3D516505++anulacion+de+colima+del+octubre+del+2003&hl=es

10 Fuente: http://www.ieecolima.org.mx/listanom.htm

© TEPJF

Al igual que en los primeros comicios, en las elecciones extraordinarias hubo impugnaciones que concluyeron en un juicio de revisión constitucional, que confirmó la declaratoria de validez de la elección que había formulado el Tribunal Electoral de Colima y ratificó la victoria del candidato de la coalición del PRI con el PVEM y el PT. La resolución de los magistrados electorales de la Sala Superior fue por unanimidad de seis votos por la ausencia de uno de sus integrantes (SUP-JRC-548, 551 y 552/2003 acumulados).

A continuación se presenta un cuadro que contiene los resultados de los partidos políticos tanto en la elección anulada (constitucional) como en los segundos comicios (extraordinaria).

Cuadro 9
Comparativo de resultados para la elección
de gobernador de Colima

PARTIDO	VOTOS 2003 ELECCIÓN CONSTITUCIONAL	VOTOS 2003 ELECCIÓN EXTRAORDINARIA
PAN (TODOS POR COLIMA)	69,180	95,057
PRI (ALIANZA CON GUSTAVO VAZQUEZ)	83,995	101,592
PRD	32,042	-----
PT	2,890	-----
PVEM	203	-----
CONVERGENCIA	7,619	-----
PSN	584	-----
ADC	1,315	-----
NULOS	4,009	1,242
TOTAL	201,837	197,891
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN		54.06%

Fuentes: http://www.ieecolima.org.mx/jornada03.htm y p. 148 de la sentencia SUP-JRC-548, 551 y 552/2003 acumulados

En el caso de las elecciones gubernamentales de Colima se observa que el mismo partido triunfó en ambas ocasiones, aunque en condiciones diferentes. En la primera elección el PRI se presentó solo, mientras que en la segunda conformó una coalición con otros partidos.

La participación disminuyó entre la primera y la segunda elección, dejando de sufragar 3,946 electores en los comicios extraordinarios.

Respecto a los partidos, se nota que disminuyeron considerablemente, porque todos se agruparon en dos grandes coaliciones: una

alrededor del candidato Gustavo Vázquez Montes, del PRI, y otra en torno de un candidato opositor: Antonio Morales de la Peña.

La diferencia entre el primero y el segundo lugar en la elección extraordinaria disminuyó considerablemente. Mientras que en los primeros comicios la distancia fue de 14,815 votos, en los segundos la diferencia fue de 6,535 sufragios.

En la elección extraordinaria hay algunos elementos a considerar. A pesar de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar disminuyó, y que el Congreso de Colima nombró como gobernador interino a un priísta, los órganos jurisdiccionales determinaron validar la elección extraordinaria.

En el caso del Tribunal Electoral de Colima hubo una polémica que se manifestó en la sesión de resolución entre la magistrada presidenta y los otros dos magistrados electorales. Al final la resolución fue tomada por la mayoría del Pleno del Tribunal.

El Pleno de la Sala Superior del TEPJF votó por unanimidad la sentencia, confirmó la resolución del tribunal local, que ratificó la declaratoria de validez de la elección y los resultados del cómputo estatal. La sentencia determinó que las demandas de revisión constitucional se habían presentado impugnando los procedimientos del Tribunal Local, no acreditando conductas irregulares e ilícitas por parte de los partidos políticos o sus candidatos. Para la Sala Superior, la resolución de la mayoría del Tribunal Electoral de Colima fue legal y válida a pesar de los cuestionamientos tanto de los partidos impugnantes como de la presidenta del órgano jurisdiccional local (p. 204 y ss., de la sentencia SUP-JRC-548, 551 y 552/2003 acumulados).

Distrito Electoral Federal 06 con cabecera en Torreón, Coahuila[11]

En julio de 2003 se realizaron elecciones federales, entre ellas la del distrito 6, con cabecera en Torreón, Coahuila. El PAN obtuvo el triunfo; en desacuerdo con el resultado, el PRI promovió un juicio de inconformidad ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF.

11 Para consultar un análisis de las sentencias se puede ver: Medina, inédito: p. 159 y ss.

© TEPJF

La Sala Regional consideró parcialmente fundados los argumentos del partido impugnante, por lo que procedió a anular algunas casillas, modificó el cómputo distrital y confirmó tanto la declaratoria de validez de la elección como la constancia de mayoría expedida a favor del PAN.

Inconformes con la resolución de la Sala Regional del TEPJF, el PRI y el PAN presentaron recursos de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, la cual resolvió los recursos en agosto de 2003. La Sala Superior consideró fundados los argumentos del PRI, por lo que determinó anular los comicios en el distrito electoral con cabecera en Torreón y revocar tanto la declaratoria de validez de la elección como la constancia de mayoría (SUP-REC-09 y 010/2003 acumulado).

Respecto a la anulación, un dirigente local del PRI aplaudió la resolución del TEPJF.[12] Por su parte, un connotado panista, en un artículo publicado en un diario de la ciudad de México, señaló que el "fallo, por lo menos a este respecto con el que da cuenta la información emanada del propio Tribunal, es a todas luces arbitraria e injustificada".[13]

Los comicios extraordinarios en el distrito electoral 06, con cabecera en Torreón, se realizaron el 14 de diciembre de 2003, siendo los principales candidatos los mismos que en la primera elección: Jesús Flores Morfín, por el PAN, y Laura Reyes Retana, por la Alianza para Todos, integrada por el PRI y el PVEM.

Acudieron a las urnas 58,384 ciudadanos, que fue el 29.80% de los empadronados.[14] El candidato del PAN obtuvo 24,196 votos; mientras que la candidata de la Alianza alcanzó 28,801 sufragios. La diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 4,605 votos.

Cuadro 10
Resultados en la elección del distrito electoral federal 06 con cabecera en Torreón, Coahuila, en diciembre de 2003

PAN	COAL	PRD	PT	CONV	PLM	NO REG	NULOS	TOTAL
24,196	28,801	3,569	721	194	142	19	742	58,384
41.44	49.33	6.11	1.23	0.33	0.24	0.03	1.27	100.00

Fuente: http://www.ife.org.mx/

12 *El Siglo de Torreón,* 22 de agosto de 2003.
13 Calderón Hinojosa, Felipe, "Elecciones anuladas", *Reforma,* 21 de agosto de 2003.
14 Fuente: http://ife.org.mx

Al igual que en la primera elección, hubo impugnaciones que fueron resueltas mediante un recurso de reconsideración por la Sala Superior, siendo la sentencia votada por unanimidad, confirmando la declaratoria de validez de la elección y el triunfo de la candidata del PRI (SUP-REC-001 y 002/2004).

A continuación se presenta un cuadro que contiene los resultados de los partidos políticos tanto en la elección anulada (constitucional) como en los segundos comicios (extraordinaria).

Cuadro 11
Comparativo de resultados en el distrito electoral federal 06 con cabecera en Torreón, Coahuila

PARTIDO	VOTOS 2003 ELECCIÓN CONSTITUCIONAL	VOTOS 2003 ELECCIÓN EXTRAORDINARIA
PAN	35,439	24,196
PRI (COALICIÓN)	34,811	28,801
PRD	4,301	3,569
PT	984	721
PVEM	4,413	----
CD	412	194
PSN	112	----
PAS	541	----
PMP	339	----
PLM	144	142
FC	182	----
NO REGISTRADOS	30	19
NULOS	1,919	742
TOTAL	83,627	58,384
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN		29.80%

Fuentes: p. 2 de la sentencia SUP-REC-09 y 010/2003 acumulado, y http://www.ife.org.mx/

En el caso de la diputación federal de mayoría relativa con cabecera en Torreón, se observa que hubo un cambio de ganador: el PAN en los primeros comicios y el PRI en la elección extraordinaria.

La participación de los electores disminuyó considerablemente de la primera elección a los comicios extraordinarios, dejando de sufragar 25,243 electores, que lo habían hecho en la elección constitucional.

Respecto a los partidos, se nota que disminuyó su número, porque algunos desaparecieron y otros decidieron conformar una coalición que a la postre resultó ganadora. Los principales candidatos fueron los mismos que en la primera ocasión: Jesús Flores Morfín por el PAN y Laura Reyes por la coalición.

© TEPJF

En lo referente a los votos por partido e incluso los nulos, se observa que disminuyeron considerablemente de la primera elección a los comicios extraordinarios. La diferencia entre el primero y el segundo lugar se amplió en la elección extraordinaria. En los primeros comicios, la distancia fue de 628 sufragios; mientras que en los segundos, la diferencia fue de 4,605 sufragios. Tal diferencia implicó que la Sala Superior del TEPJF determinara, por unanimidad, validar la elección y los resultados, ya que si bien el Ayuntamiento de Torreón continuaba siendo panista, dicho partido no pudo ganar la elección extraordinaria.

Distrito Electoral Federal 05 con cabecera en Zamora, Michoacán[15]

En julio de 2003 se realizaron comicios federales para elegir diputados, entre ellos los del distrito electoral 05, con cabecera en la ciudad de Zamora, en el estado de Michoacán, en los que triunfó el PAN. En desacuerdo con el resultado, el PRD demandó un juicio de inconformidad ante la Sala Regional Toluca del TEPJF.

La Sala Regional consideró infundados los argumentos del partido impugnante, por lo que procedió a confirmar el resultado de la elección. Inconforme con la resolución, el PRD presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, que fue resuelto en agosto de 2003.

La Sala Superior consideró fundados los argumentos del PRD, por lo que determinó revocar la sentencia de la Sala Regional, decretar nulos tanto los comicios en el distrito electoral con cabecera en Zamora como la declaratoria de validez de la elección y la constancia de mayoría expedida a favor del PAN (SUP-REC-034/2003). Respecto a la anulación, un líder nacional panista señaló en un artículo periodístico que "la resolución del Tribunal es absurda, simple y llanamente".[16]

Los comicios extraordinarios en el distrito con cabecera en Zamora se realizaron el 14 de diciembre de 2003, fueron los principales contendientes los mismos que en las primeras elecciones: Arturo Laris Rodríguez, por el PAN, y Reynaldo Valdés Manso, por el PRD.

---

15 Para consultar un análisis de las sentencias se puede ver: Medina, inédito: 169 y ss.
16 Calderón Hinojosa, Felipe, "Elecciones anuladas", *Reforma*, 21 de agosto de 2003.

Acudieron a las urnas 54,649 electores, con el 23.76% de los 229,977 ciudadanos inscritos en la lista nominal.[17] El candidato del PAN obtuvo 17,004 votos, mientras que el candidato del PRD alcanzó 19,538 sufragios; así, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 2,534 votos.

Cuadro 12
Resultados en la elección del distrito electoral federal 05
con cabecera en Zamora, Michoacán, en diciembre de 2003

PAN	COAL	PRD	PT	CONV	NO REG	NULOS	TOTAL
17,004	15,715	19,538	634	671	48	1,039	54,649
31.11	28.76	35.75	1.16	1.23	0.09	1.90	100.00

Fuente: http://www.ife.org.mx/

Al igual que en la primera elección, los comicios extraordinarios fueron resueltos por medio de un recurso de reconsideración en la Sala Superior, determinando la sentencia confirmar la declaratoria de validez de la elección y el triunfo del candidato del PRD (SUP-REC-003/2004).

A continuación se presenta un cuadro que contiene los resultados de los partidos políticos tanto en la elección anulada (constitucional) como en los segundos comicios (extraordinaria).

Cuadro 13
Comparativo de resultados en el distrito electoral federal 05
con cabecera en Zamora, Michoacán

PARTIDO	VOTOS 2003 ELECCIÓN CONSTITUCIONAL	VOTOS 2003 ELECCIÓN EXTRAORDINARIA
PAN	26,178	17,004
PRI (COALICIÓN)	17,543	15,715
PRD	25,457	19,538
PT	659	634
PVEM	6,722	----
CD	356	671
PSN	156	----
PAS	261	----
PMP	250	----
PLM	191	----
FC	167	----
NO REGISTRADOS	38	48
NULOS	2,888	1,039
TOTAL	80,866	54,649
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN		23.76%

Fuentes: p. 2 de la sentencia SUP-REC-034/2003 y http://www.ife.org.mx/

17 Fuente: http://ife.org.mx

En el caso de la diputación federal de mayoría relativa con cabecera en Zamora, se observa que hubo un cambio de ganador: el PAN en los primeros comicios y el PRD en la elección extraordinaria.

La participación de los ciudadanos disminuyó notablemente de la primera a la segunda elección, dejando de acudir a sufragar 26,217 electores en los comicios extraordinarios.

Respecto a los partidos, se observa que disminuyeron considerablemente, ya sea por desaparición o porque algunos de ellos integraron una coalición. Los principales candidatos fueron los mismos que en la primera ocasión: Arturo Laris Rodríguez por el PAN y Reynaldo Valdés Manso por el PRD.

En el caso de los votos por partido, se observa que en la elección extraordinaria los partidos más grandes vieron disminuida considerablemente su votación, al igual que los votos nulos, mientras que los partidos pequeños tuvieron un incremento leve de su votación.

La diferencia entre el primero y el segundo lugar se amplió en la segunda elección; mientras en los primeros comicios la distancia fue de 721 votos, en la elección extraordinaria la diferencia fue de 2,534 sufragios. Tal diferencia tornó imposible que el órgano jurisdiccional federal decretara una nueva anulación, ya que si bien el Ayuntamiento de Zamora seguía siendo panista, dicho partido no logró ganar la elección extraordinaria.

A continuación se presentan algunas comparaciones generales entre los cuatro casos analizados:

- La diferencia entre el primero y el segundo lugar aumentó en la elección extraordinaria en tres casos: Tabasco, Torreón y Zamora.
- La diferencia entre el primero y el segundo lugar disminuyó en la elección extraordinaria en un caso: Colima.
- En dos casos ganaron los mismos partidos en las dos elecciones: Tabasco (PRI) y Colima (PRI).
- En dos casos ganaron partidos diferentes: Torreón (primero el PAN, después el PRI) y Zamora (primero el PAN, después el PRD).
- En tres casos, los principales candidatos fueron los mismos: Tabasco, Torreón y Zamora, solamente en Colima variaron.

- En la elección extraordinaria, la participación fue similar en un caso: Colima.
- En la elección extraordinaria, la participación fue mayor en un caso: Tabasco.
- En la elección extraordinaria, la participación disminuyó en dos casos: Torreón y Zamora.

En los procesos locales, la participación en ambas elecciones fue similar; mientras que en las elecciones de diputados federales, la participación disminuyó en los comicios extraordinarios. Esto puede tener como explicación que en los casos locales se disputaban cargos ejecutivos y en los procesos federales lo que estaba en disputa eran espacios legislativos; de esta forma, la participación estaría relacionada con el tipo de cargo en disputa.

En todos los casos hubo cuestionamientos a la imparcialidad del gobierno en turno y, por ende, del partido y de los candidatos de esa administración, ya sea estatal como en Colima (PRI) y Tabasco (PRI), o municipal, como en Torreón (PAN) y Zamora (PAN).

Resumamos: el TEPJF declaró, entre 1996 y 2005, la nulidad de 24 elecciones: 22 del ámbito local y 2 comicios federales; adicionalmente, en 2003 definió la conformación final de la Cámara de Diputados federal. Así, las determinaciones del órgano jurisdiccional han impactado a los miembros de una comunidad específica, ya sea la de un municipio, un distrito electoral o una entidad federativa; por lo anterior, se puede afirmar que la justicia electoral mexicana ha generado consecuencias políticas.

IV. Balance general de las anulaciones

De la revisión anterior se pueden formular las siguientes consideraciones finales:

Primera, las causales que ha utilizado el TEPJF para decretar las anulaciones han variado; en una primera etapa estuvieron relacionadas con causales específicas; en años recientes han sido las causales genérica y abstracta las que se han aplicado en la determinación de anulaciones.

Segunda consideración. En el caso de la causal genérica, es pertinente mencionar que su aplicación significó poder sancionar viola-

ciones que se presentan durante el día de la elección y que no están contempladas en las causales específicas de nulidad.

Tercera consideración. Respecto a la causal abstracta, lo que se encontró es una permanente disputa acerca de su existencia. Es claro que para un sector de magistrados, la causal abstracta no tiene razón como interpretación jurisprudencial y, por ende, no debe ser aplicada en la solución de controversias. La posición opuesta estipuló que dicha causal tiene que utilizarse porque es garantía de que las elecciones serán libres y justas.

Cuarta consideración. La disputa por los sentidos de una norma y por la interpretación de la misma es un conflicto de argumentación (Nieto, 2003). Los distintos sentidos e interpretaciones propuestas revelan la orientación que el juzgador pretende incorporar en el orden jurídico y en el estudio del caso por resolver. En el ámbito electoral, el conflicto de argumentación revela una disputa jurídica que tiene consecuencias políticas. La disputa es jurídica, porque el asunto tiene que resolverse mediante un litigio, de acuerdo con el proceso judicial respectivo y por la autoridad jurisdiccional competente. Tiene consecuencias políticas, porque las resoluciones impactan en la conformación de los poderes públicos, especialmente los que son integrados con puestos de elección popular como el Ejecutivo (gubernaturas y ayuntamientos) y el Legislativo (congresos).

Quinta consideración. Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales tuvieron otras consecuencias políticas, como fueron la revisión de los resultados electorales, la validación y anulación de los comicios. Así, las determinaciones que tomaron los órganos jurisdiccionales impactaron en los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como por ejemplo en las previsiones que tomó el IFE una vez que fueron decretadas las anulaciones de los dos distritos de mayoría relativa en 2003 y por las que tuvo que dejar en reserva dos escaños de representación proporcional que fueron asignados una vez realizadas las elecciones extraordinarias y confirmados los ganadores (IFE, 2003).

Sexta consideración. Respecto al cumplimiento de las sentencias, encontramos que en los cuatro casos fueron acatadas, mas no en todos fueron aceptadas; la aceptación y el acatamiento no tienen los mismos contenidos, aunque están vinculadas. Por medio de la acep-

tación se reconoce y respalda la decisión, mientras que a través del acatamiento se realiza su cumplimiento; esto implica que, eventualmente, una resolución puede ser cumplida, mas no aceptada, porque no merece reconocimiento, y mucho menos respaldo, como sucedió en los casos de Tabasco, Zamora y Torreón.[18] Otra posibilidad es cuando se intenta evadir el cumplimiento de las resoluciones de la autoridad jurisdiccional porque no se acepta ni respalda la determinación tomada y se tiene que aplicar la coerción estatal.

Podemos finalizar señalando que la jurisdicción electoral propicia impactos en el diseño institucional al modificar la integración de los órganos colegiados (en México: poderes legislativos y ayuntamientos) o al anular elecciones. Provoca consecuencias al variar la conformación, porque puede cambiar los niveles de representación política al interior de un cuerpo colegiado; también al anular comicios genera consecuencias, porque obliga a que se vuelva a consultar a los ciudadanos acerca de sus preferencias electorales. Las determinaciones de la jurisdicción electoral han provocado efectos en las conductas de los candidatos, de los partidos, de las autoridades, de los gobernantes y de los propios ciudadanos; la modificación de los comportamientos de los actores es una de las consecuencias políticas que genera el órgano jurisdiccional de la materia al cumplir con sus funciones. Así, la jurisdicción electoral se convierte en un mecanismo de regulación social que adquiere un matiz político al resolver las impugnaciones presentadas por las partes en conflictos, que pueden ser los partidos, candidatos y los propios ciudadanos.

---

18 El presidente Fox manifestó, respecto a la anulación en Tabasco, «un profundo respeto a las resoluciones de cualquier instancia electoral, las cuales, dijo, para eso están, y hay que respetarlas» *(Diario de México,* 30 de diciembre de 2000). Por el contrario, en los casos de Torreón y Zamora, Felipe Calderón Hinojosa, en ese entonces líder parlamentario del PAN, publicó un artículo donde mencionó que «algo tendrá que hacer el Tribunal para observar rigor y consistencia en sus criterios» y consideró «que el Tribunal se equivocó en las resoluciones de nulidad con las que rubricó su actuación en el presente proceso electoral» de 2003 («Elecciones anuladas» en *Reforma,* 21 de agosto de 2003).

© TEPJF

Bibliografía

A. Libros y artículos

Berruecos García Travesi, Susana, "Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática" en *Sociológica,* México, núms. 45 y 46, UAM-Azcapotzalco, 2001.

Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad,* México, UNAM, 2000.

Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia,* México, Themis, 1998.

——*Cambio social y cambio jurídico,* México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.

——*Concepciones de la democracia y justicia electoral,* México, IFE, 2002.

Peza, José Luis de la, "Notas sobre la justicia electoral en México", *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI,* México, TEPJF/IFE/UNAM/Universidad de Quintana Roo/PNUD, 1999.

Eisenstadt, Todd y Rionda, Luis Miguel (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México,* México, University of New Hampshire-Universidad de Guanajuato, 2001.

Eisenstadt, Todd, "Intrusos en la recámara de Lincoln" en *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y Perspectivas,* México, IFE/PNUD/IIJ-UNAM/IFES/IDEA/TEPJF, 2001.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina, "Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, núm. 109, enero-abril, IIJ-UNAM, 2004a.

——"La representación proporcional en el congreso mexiquense: el caso de 2003" *Argumentos,* México, núms. 46/47, UAM-Xochimilco, 2004b.

——"La cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del DF", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 113, mayo-agosto, IIJ-UNAM, México, 2005.

Emmerich Gustavo Ernesto y López Ulloa Xóchitl, "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001", *Región y Sociedad,* Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2003.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano,* México, Porrúa, 2002.

García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-988,* México, Secretaría de Gobernación, 1989.

González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1994.

González Oropeza, Manuel, *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas,* México, TEPJF, 2004.

Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos,* México, UNAM, 1997.

Medina Torres, Luis Eduardo, *Las consecuencias políticas de la justicia electoral mexicana. El Tribunal Electoral y la anulación de comicios, 1996-2003,* tesis doctoral, inédita, posgrado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, Unidad Iztapalapa.

Navarro Hidalgo, Alfonsina Berta, "El juicio de revisión constitucional electoral, una vía para consolidar la democracia", *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2003.

Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano: la justicia electoral,* México, Facultad de Derecho-UNAM, 1998.

——"Evolución de la justicia electoral en México", *Sistema de justicia electoral: evaluación y perspectivas,* México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA-TEPJF, 2001.

——"Poder, Derecho y Jueces: La Jurisdicción como participación política", *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* México, TEPJF, 2003.

© TEPJF

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas,* México, IFE/PNUD/IIJ-UNAM/IFES/IDEA/TEPJF, 2001.

——"Justicia electoral", *Diccionario Electoral,* 2002, disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral.

——"Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral", *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* México, TEPJF, 2003.

——"Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico", *Cuestiones Constitucionales,* núm. 13, julio-diciembre, México, IIJ-UNAM, 2005.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "Control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México", *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectiva,* México, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, 2001.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano,* México, Constitucionalista-IFE, 1999.

Rae, Douglas, *The political consequences of electoral laws,* New Haven, Yale University Press, 1967.

Rubio, Luis y otros (coords.), *A la puerta de la ley,* México, Cal y Arena.

Serna de la Garza, José María, 1994. "Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril, IIJ-UNAM, 2001.

——José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica,* México, UNAM/IIJ, 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Poderes en conflicto,* México, SCJN, 2001a.

Principio de proporcionalidad en materia electoral, México, SCJN, 2004a *¿Qué son las controversias constitucionales?,* México, SCJN, 2004b *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?,* México, SCJN, 2001b.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral,* México, TEPJF, 1997.

Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, México, TEPJF-IFE-UNAM, 1998.

Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México, México, TEPJF, 2002.

Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México, México, TEPJF, 2003.

Zárate Pérez, José Humberto, "El juicio de inconformidad", *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral,* México, TEPJF, 1999.

B. Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1997, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

Ley Reglamentaria del Artículo 115 constitucional, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

C. Acuerdo, Jurisprudencia y Sentencias.
Instituto Federal Electoral

"Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la vali-

© TEPJF

dez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos: Acción Nacional; Revolucionario Institucional; de la Revolución Democrática; del Trabajo; Verde Ecologista de México y Convergencia, los diputados que por este principio les corresponden de acuerdo a la votación obtenida por cada uno de ellos, en el proceso electoral del año dos mil tres." 22 de agosto de 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad,* México, SCJN, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes. Sala Superior 1996-2001,* México, TEPJF, 2002.

- SUP-JRC-487 y 489/2000 acumulado (Tabasco, elección anulada)
- SUP-JRC-200 y 201/2001 acumulado (Tabasco, elección extraordinaria) SUP-JRC-221, 222, 223, 232 y 233/2003 acumulados (Colima, elección anulada) SUP-JRC-548, 551 y 552/2003 acumulados (Colima, elección extraordinaria) SUP-REC-09 y 010/2003 acumulado (Torreón, elección anulada)
- SUP-REC-01 y 02 acumulados/2004 (Torreón, elección extraordinaria) SUP-REC-034/2003 (Zamora, elección anulada)
- SUP-REC-03/2004 (Zamora, elección extraordinaria)

D. Páginas de internet

Instituto Electoral de Tabasco, www.iet.org.mx
Instituto Electoral del Estado de Colima, www.ieecolima.org.mx
Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx
La Jornada, 30 de diciembre de 2000, http://www.jornada.unam.mx/2000/dic00/001230/003nal pol.html

El Diario de México, 30 de diciembre de 2000, http://www.diariodemexico.com.mx/2000/dic00/301200/primera.html
El Siglo de Torreón, 20 de agosto de 2003, http://www.elsiglodetorreon.com.mx/start/nID/45842/,
La Jornada, 30 de octubre de 2003, http://www.jornada.unam.mx/2003/10/30/034n1est.php?origen=index.html&fly=1

© TEPJF

En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia

Luis Eduardo Botero*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Análisis. IV. Viabilidad jurídica del voto en blanco para los mecanismos de participación ciudadana. V. Conclusión.

I. Introducción

Los sistemas democráticos se han implantado paulatinamente en el mundo contemporáneo como los modelos por excelencia en la búsqueda de la armonía y el desarrollo social, sobre la base de principios fundamentales y esenciales, como lo es el ejercicio del sufragio, institución a través de la cual los ciudadanos ponen en ejercicio uno de sus derechos fundamentales, como lo es el de la participación activa en la selección y elección de los ciudadanos que se han candidateado a los cargos de elección popular a través de los cuales el pueblo ejerce de manera directa su poder soberano, o tiene también la opción de participar poniendo su nombre a consideración de sus conciudadanos, como candidato, a los mismos cargos.

* Ex magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia.

Diremos entonces, que ese derecho fundamental se concreta más exactamente, a través del ejercicio del derecho al voto, que se ejerce de manera concreta y específica por lo general en un solo día, acorde a lo preceptuado en las respectivas constituciones políticas y a los sistemas legislativos electorales vigentes en cada Estado. Lo usual, en consecuencia, cuando se emplea el término "voto", es asimilarlo a elección de candidatos, siendo éste el medio idóneo para expresar la voluntad del ciudadano, que de manera secreta, libre y espontánea acude a la urna o al dispositivo electrónico dispuesto para ello. Es ese *voto,* el que los candidatos en contienda pretenden conquistar mediante una ardua tarea de convencimiento, ya a través de discursos en plaza pública o alocuciones, ora a través de los medios de comunicación, y la consabida utilización de propaganda electoral.

No obstante, es conveniente reconocerlo y aceptarlo, que en la medida en que el modelo democrático se torna más participativo, y con marcada tendencia a la democracia directa, el *voto* empieza a desdibujarse como el exclusivo mecanismo legitimador del ascenso de los candidatos al poder político. Es así como se ve que el *voto* empieza a ser utilizado en manifestaciones diferentes, como cuando a través de un proceso de participación se *vota* a favor o en contra de la adopción o derogación de una norma, o sobre la revocatoria de un mandato de cierto gobernador o alcalde, etcétera.

II. Antecedentes

Así mismo, el voto se ha venido convirtiendo en un importante vehículo para exteriorizar sentimientos de insatisfacción o frustración hacia el sistema político, los candidatos o las opciones en contienda. Es aquí cuando frente a la necesidad de manifestar esa disconformidad y surge valía y necesidad de hacerlo a través del ejercicio del derecho al voto en una de sus más genuinas y representativas manifestaciones: el *voto en blanco*, el cual, conforme a nuestra doctrina constitucional, tiene una respetable y profunda forma de expresión de la voluntad del elector, que no puede en manera alguna soslayarse o pasarse por alto. Al respecto sostiene la Corte Constitucional de Colombia:

> Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.
>
> Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano (CP. Preámbulo, artículos 1, 2 y 3 entre otros). [1]

Acorde con el planteamiento anterior, anota también en Colombia, el Consejo Nacional Electoral:

> En esa medida, el voto en blanco da un matiz especial a lo que se conoce como 'voto de opinión' que, en términos de Ricardo García Duarte[2] constituye el refugio del electorado independiente que decide abstenerse de votar por desconfianza frente a los candidatos y porque 'al mismo tiempo no ha habido una disidencia suficientemente atractiva que lo moviera a las urnas'. El voto en blanco constituye una opción distinta de la que ofrecen los candidatos a elegir, opción que se traduce en la manifestación de la voluntad de quienes no están de acuerdo con las propuestas presentadas por dichos candidatos. [3]

Anotamos entonces, como punto especial de partida en el caso objeto de nuestro estudio, que la legislación colombiana ha venido

---

1 Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 García Duarte, Ricardo, abogado politólogo e internacionalista. Artículo "Constituyente y recomposición política", *Foro*, núm. 14, abril de 1991. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Colombia, p. 30.

3 Consejo Nacional Electoral. Radicado núm. 0694 del 29 de marzo de 2005. C.P. Dra. Nidia Restrepo de Acosta.

teniendo transformaciones a todas luces afortunadas en cuanto la aceptación y efectos otorgados a esta modalidad de sufragio, y es indudable que día tras día ha cobrado más importancia.

La Ley 28 de 1979 disponía:

> Se considera como voto en blanco el que no exprese de un modo legible y claro el nombre y apellido de la persona que encabeza la lista o del candidato a cuyo favor se vota.

Posteriormente, la Ley 96 de 1985, modificatoria del precepto anterior, previó:

> El voto en blanco es el que no contiene nombre alguno o expresamente dice que se emite en blanco. El voto en blanco se tendrá en cuenta para obtener el cociente electoral. El voto ilegible es nulo.

Con el advenimiento al escenario jurídico del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) inicialmente se imponía la utilización de papeletas electorales como votos, tal y como se aprecia en los artículos 123, 124 y 125:

> 123. En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará con una sola papeleta, que estará dividida en tantas secciones cuantas corporaciones se trate de elegir. Cada sección deberá encabezarse con una inscripción en la cual se expresen los nombres de la corporación del partido político y de la circunscripción por la cual se vota. A continuación irán en columnas separadas los correspondientes nombres de los ciudadanos principales y suplentes, tal como hayan sido inscritos.
>
> 124. Las papeletas para la elección de presidente de la República no deben contener sino el nombre de un solo candidato.
>
> 125. Las papeletas deberán colocarse dentro de un sobre o cubierta de color blanco y sin distintivos exteriores. Los sobres o cubiertas tendrán una longitud no mayor de un decímetro a fin de que puedan ser introducidas fácilmente en la urna.

Al consagrarse en el sistema político colombiano la elección popular de alcaldes, la Ley 74 de 1986 continuó con el sistema de papeletas:

> Artículo 27: La elección de Alcaldes se hará mediante papeleta separada de aquella en que se sufrague para miembro de las Corporaciones públicas. La papeleta indicará claramente el nombre, apellido o apellidos del candidato y el período correspondiente. Toda papeleta que incluya más de un candidato a alcalde, implicará la nulidad del voto.

Conforme se puede apreciar, la modalidad así establecida prácticamente no daba cabida en Colombia a la utilización del *voto en blanco,* y en tales circunstancias se imponía el uso de papeletas sin inscripción alguna, pero sin prácticamente ningún valor jurídico.

Sólo fue con la adopción de un nuevo sistema o modalidad para plasmar el voto, la tarjeta electoral, para elecciones de presidente de la República, que la Ley 62 de 1988, en su artículo tercero, previó la existencia de un lugar para el *voto en blanco,* en el cual el elector podía registrar su opción:

> En las elecciones para presidente de la República, identificado el votante se le entregará la tarjeta o tarjetas electorales con el sello del jurado de votación en el dorso de la tarjeta. Acto seguido, el elector se dirigirá al cubículo y registrará su voto en el espacio que identifique al partido o agrupación política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco: luego doblará la tarjeta correspondiente, regresará ante el jurado de votación y la introducirá en la urna.
>
> Ninguna persona podrá acompañar al elector en el momento de sufragar".

Con la instalación de la Asamblea Constituyente de 1991, con miras a reformar la centenaria Constitución de 1886, se expidió el Acto Legislativo 02, que serviría transitoriamente para las elecciones de Congreso y gobernadores del 27 de octubre de dicho año, encontrándose que su artículo 12 a la letra disponía:

> Voto en blanco es aquel que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente o no señala candidato.

Fruto de lo anterior, se expidió la Constitución de 1991, que en su artículo 258 consagró:

> Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad; las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

Posterior a la reforma constitucional se expidió la Ley 84 de 1993, que en su artículo 14 definía el *voto en blanco*, prácticamente negándole efectos jurídicos al decir:

> Voto en blanco voto nulo. Voto en blanco es que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cociente electoral.
>
> El voto nulo es cuando se marca más de una casilla o candidato; cuando no se señala casilla alguna; cuando la marcación no identifica claramente la voluntad del elector o cuando el voto no corresponde a la tarjeta entregada por el jurado de votación.

Esta ley fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, básicamente por haber sido tramitada como ley ordinaria, cuando lo debió ser por ley estatutaria.[4]

Para suplir el vacío que dejó la inexequibilidad, y con el ánimo de tener un ordenamiento electoral más acorde con la nueva realidad constitucional, se profirió la Ley 163, de 1994, hoy vigente, en donde se establece:

---

[4] La Constitución Política de 1991 estableció las denominadas leyes estatutarias, que se caracterizan por regular materias específicas (*v. gr.* derechos y deberes fundamentales, estados de excepción, administración de justicia, mecanismos de participación ciudadana, régimen de partidos políticos y función electoral), y además por tener control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, por requerir para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, así como que su trámite debe efectuarse dentro de una misma legislatura.

> Artículo 17: Voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.

Por otra parte, es importante destacar cómo, en un intento por cambiar algunas costumbres políticas, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01, de 2003, reformatorio de algunos artículos de la Constitución, también conocido como "reforma política", dándole una nueva dimensión al voto en blanco, al modificar el artículo 258 del ordenamiento superior colombiano, así:

> El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará por que se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.
>
> Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.
>
> Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

© TEPJF

III. Análisis

Visto el anterior panorama histórico-normativo en Colombia, pasamos a analizar los efectos del *voto en blanco.*

En primer lugar, no puede confundirse el *voto en blanco* con la tarjeta no marcada, pues aquél contiene una manifestación de voluntad específica; tanto es así, que debe marcarse en una casilla específica de la tarjeta.

En este punto el Consejo de Estado ha sostenido:

> De manera que, cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir, no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó voto alguno. Este es un criterio del legislador que surge de lo anterior y guarda armonía con lo dispuesto en la ley 163 de 1994, en el sentido de que, en los términos del artículo 17, 'La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco'.
>
> (...)
>
> Pero cuando la persona acude al puesto de votación no utiliza en la tarjeta electoral una de las expresiones del sentido del voto dispuestas por el legislador señaladas en la tarjeta electoral, en realidad, no ha votado, pues la ley no le otorga a esa conducta efecto jurídico alguno, ni es contabilizable por tanto para efectos de cociente electoral.[5]

Inicialmente, a pesar de ser voto válido (salvo en la corta vigencia de la Ley 84 de 1993), el papel del sufragio en blanco se limitaba a tener consecuencias jurídicas en las elecciones de corporaciones públicas, pues era computado para calcular el cociente electoral, que consiste en el resultado de dividir el total de votos válidos por el número de puestos a proveer. Así pues, las manifestaciones de disconformidad canalizadas a través de esta modalidad de votación, lo único que ha-

[5] Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia 24 de noviembre de 1999, expediente 1891.

cían era elevar el cociente, haciendo más difícil el acceso de las listas con bajas votaciones a las corporaciones de elección popular, pero ningún efecto se predicaba para las elecciones de cargos uninominales.

No es sino hasta la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003, cuando se aumentó, su espectro de influencia a las elecciones uninominales, al disponer que en caso de ser los *votos en blanco* la mayoría absoluta en relación con los votos válidos, deberá repetirse la elección por una sola vez. Para el caso de las elecciones presidenciales, esta previsión solamente opera para la primera vuelta.

Igual ocurre en tratándose de elecciones a corporaciones públicas.

Empero, las consecuencias no se limitan a la repetición de las elecciones, sino que establece una especie de inhabilidad que conlleva a que:

1º Para cargos uninominales no puedan presentarse nuevamente los mismos candidatos.

2º Para elecciones corporativas no puedan presentarse nuevamente las listas que no hubieren alcanzado el umbral electoral.

¿Cómo se establece si el *voto en blanco* ha obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos?

Al respecto, la doctrina del Consejo Electoral indica:

> Entonces, el entendimiento del Parágrafo 1 del artículo 11 del AL 01-03, que señala que 'los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos', criterio reiterado por el inciso 2, del artículo 12 del Reglamento 01-03, del CNE es en el sentido de que, los votos en blanco, para que se repita la elección, deberán ser la mitad más uno, del total de los votos depositados por el u otros candidatos.
>
> Se trata realmente de una exigencia bastante rigurosa para que pueda darse la hipótesis planteada por el Constituyente, que se explica, precisamente, por la excepcionalidad de la medida.
>
> En otras palabras, el voto en blanco debe tenerse, para estos efectos, como otro candidato, por el cual se vota válidamente en la casilla correspondiente y, en consecuencia, los votos del 'candidato en blanco', deben superar, por la mitad más uno, los votos totales del otro u otros candidatos.

© TEPJF

> A manera de ejemplo, si en unas elecciones el total de votos válidos, suman 120, incluidos por supuesto los votos en blanco, para que se repita la elección, en los términos a que se refieren las disposiciones legales citadas se necesita que, el otro candidato, 'el candidato votó en blanco', en sentido figurado, obtenga un mínimo de 61 votos.[6]

Cambiando de orientación, se dirá que el voto en blanco además tiene efectos en los nuevos mecanismos constitucionales para la asignación de curules.

Se encuentra entonces que el artículo 263 de la carta política colombiana, modificado por el Acto legislativo 01, de 2003, entroniza en nuestro ordenamiento el denominado "umbral electoral", como aquel número mínimo de votos que debe alcanzar una lista electoral para corporaciones públicas que la habilita para eventualmente acceder a la obtención de curules, previa aplicación de la "cifra repartidora".

Este umbral se encuentra previsto en un 2% de los votos sufragados para Senado de la República o en un 50% del cociente electoral en caso de las demás corporaciones.

Se deduce, entonces, que el voto en blanco debe computarse para efectos de establecer el umbral electoral, dado su reconocimiento de existencia y validez.

Así además se desprende del artículo 14 del Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Electoral:

> Umbral. Es la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora. Se emplea para listas a corporaciones. En ningún caso se computarán para su cálculo las tarjetas no marcadas ni los votos nulos. No se aplicará esta norma en el caso de que ninguna de las listas obtenga la votación mínima.

No ocurre, sin embargo, lo mismo al momento de calcular la "cifra repartidora", creada por el Acto legislativo tantas veces anotado, y que en nuestro ordenamiento constitucional se encuentra prevista en el artículo 263A, y que "resulta de dividir por uno, dos, tres o más el

---

6 Consejo Nacional Electoral. Concepto 732 del 10 de marzo de 1994, C.P. Dr. Roberto Rafael Bornacelli Guerrero.

número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer".

Como bien se puede apreciar, en razón de que el voto en blanco de suyo implica la voluntad de no sufragar a favor de alguna lista o candidato, lógicamente no habrá lugar a contabilizarlo para efectos de conocer la consabida cifra ni para la adjudicación de escaños.

Vista así la importancia que esta modalidad de voto reviste para nuestro sistema electoral, cabe preguntarse si éste puede ser promocionado casi a la par como se haría con un candidato. El Consejo Nacional Electoral, como un paso de avanzada, ha conceptuado:

> El principio de igualdad constituyó un parámetro fundamental para que el Consejo Nacional Electoral le otorgase las mismas garantías y derechos a los promotores de la abstención que a los partidarios de la opción política por el Sí y por el No, en el referendo constitucional de 2003. Análogamente, en aras del principio de igualdad conviene otorgarle las mismas prerrogativas a los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que impulsen el voto en blanco, en relación con las colectividades que promuevan candidaturas para cargos o corporaciones públicas.
>
> Nuestra Constitución, al ser de naturaleza pluralista ha abierto las puertas a diversas y novedosas modalidades de participación democrática, que de una u otra manera expresan y canalizan el inconformismo, tras largos lapsos de exclusión. Tal es el caso de la abstención activa en el referendo constitucional y del voto en blanco en cualquier elección para cargos uninominales o plurinominales.
>
> (...)
>
> Ahora bien, en aras del principio de igualdad es deseable brindar protección a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que opten eventualmente por el voto en blanco en elecciones para cargos uni o plurinominales, de manera similar a las establecidas para las colectividades que impulsan candidaturas. Esta conclusión se afianza en el siguiente argumento.
>
> Es preferible para la democracia brindar plenas garantías para la votación en blanco, como forma de canalizar el descontento, en vez de permitir pasivamente que se mantengan altos porcentajes de una

abstención en elecciones para escoger candidatos, que manifiesten alto grado de desgano y apatía política, a su turno expresada en indiferencia, actitudes negativas frente a las autoridades y al sistema político mismo y sentimientos de aversión por la política. Ahora bien, los estudios efectuados coinciden en afirmar que varios de estos factores asociados con el abstencionismo electoral entrañan un potencial de protesta e incluso de rebelión; tal es el caso de la disposición negativa frente a las autoridades y frente al sistema político; así como los sentimientos de repudio cuando son atribuidos por parte de la persona que los experimenta, a la gestión pública.

Orientar el descontento, brindando plenas garantías al voto en blanco en las elecciones para proveer cargos y corporaciones públicas, seguramente contribuyen a canalizar el preocupante descontento propio del abstencionismo, con su correspondiente potencial de protesta, por vías democráticas, en un país tan necesitado de ellas y que ha exhibido por décadas enteras elevados índices de violencia en su territorio.[7]

Consecuentemente con la posición asumida, la corporación electoral estima que frente a la opción del voto en blanco, las agrupaciones políticas que lo promuevan son acreedoras de los siguientes derechos:

- La posibilidad de realizar consultas populares abiertas o cerradas (internas), con la finalidad de definir si en un evento electoral específico se apoyará o no la votación en blanco, para lo cual podrá contarse con el respaldo logístico indispensable, en las condiciones previstas por el artículo 10 de la Ley 616 del 2000, valga decir el suministro de tarjetas electorales, cubículos individuales en cada mesa de votación, recolección de votos y realización del escrutinio, cuyos costos son asumidos por el Estado.
- Recibir aportes económicos de personas naturales o jurídicas.
- Acceso a líneas especiales de crédito en los mismos términos plasmados para los partidos y movimientos que postulen candidatos.

---

7 Consejo Nacional Electoral. Concepto núm. 1198 del 1º de abril de 2004. M.P. Dra. Nydia Restrepo de Acosta.

- Garantías de pluralismo, equilibrio informativo e imparcialidad por parte de los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión.
- Condiciones de igualdad en la aceptación de publicidad política, con tarifas especiales a través de las frecuencias de radio y televisión privadas.
- Designación de auditores de sistemas para realizar el seguimiento de los procesos electorales.
- Acreditación de testigos electorales ante las comisiones escrutadoras y jurados de votación.

Sin embargo, ha dicho también el Consejo Electoral, que de ninguna manera podrá haber financiación estatal a las agrupaciones que promuevan esta clase de voto.

Pero así como son acreedoras de derechos, las colectividades políticas deberán dar cumplimiento a las obligaciones que la Constitución y la ley imponen a los partidos, movimientos y candidatos, en elecciones ordinarias, así como que son sujetos a iguales límites y controles.

IV. Viabilidad jurídica del voto en blanco para los mecanismos de participación ciudadana

Se consagran como mecanismos de participación ciudadana por parte de la Constitución en el artículo 103, los siguientes:

- El voto
- El plebiscito
- El referendo
- La consulta popular
- El cabildo abierto
- La iniciativa legislativa
- La revocatoria del mandato

De los mecanismos enlistados, solamente el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, además del voto mismo, hacen uso del sufragio como medio eficiente para su desarrollo, y en tal razón solo éstos podrían eventualmente admitir la votación en blanco.

En el caso del referendo, debe diferenciarse entre el constitucional, es decir, el previsto para la reforma de la carta, y los demás, tanto

aprobatorios como derogatorios. Para el constitucional, la Corte Constitucional ha negado la posibilidad de su existencia, al considerar:

> ...es entonces claro que, conforme a la LEMP, el voto en blanco no opera en los referendos constitucionales, pues la constitución ha querido que el ciudadano que participe en dichos referendos manifieste claramente si apoya o rechaza la reforma propuesta.
>
> (...)
>
> ...la Corte concluye que la previsión de la casilla para el voto en blanco es inconstitucional, ya que desconoce regulación específica del artículo 378 de la Carta, que sólo prevé el voto afirmativo y negativo, pues establece que los ciudadanos deben poder escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.
>
> La previsión de la casilla de voto en blanco será entonces declarada inexequible, sin que dicha determinación contradiga la cosa juzgada de la Sentencia C-180 de 1994, que declaró exequible el artículo 41 de la LEMP, que prevé el voto en blanco en las tarjetas electorales para referendo.[8]

En las otras modalidades de referendo, el artículo 41 de la Ley 134 de 1994 prevé tal posibilidad, al disponer que el diseño de la tarjeta electoral a la votación de referendos deberá contener "casillas para el sí, para el no y para el voto en blanco".

Para los otros mecanismos de participación democrática, el Consejo Electoral, en el concepto 1198 de 1º de abril de 2004, ya reseñado, ha dicho:

> En el caso del plebiscito, la oposición está representada por la alternativa del voto negativo,[9] la cual basa su fundamento jurídico-político

---

8 Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003.

9 El artículo 79 de la Ley 134 de 1994 hace explícitas las posturas a favor y en contra del plebiscito, en los siguientes términos:
"Campañas a favor o en contra del plebiscito. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional."

en el artículo 80 de la Ley 134 de 1994, en detrimento de la abstención; al señalar:

'Efecto de la votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.'

Así las cosas, para que el plebiscito sea decisorio, en el sentido afirmativo, es necesario el voto favorable de más de la mitad de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

En una interpretación similar La Corte Constitucional, en la mencionada Sentencia C-551 de julio 9 de 2003,[10] en relación con el referendo constitucional afirma lo siguiente:

'El constituyente hubiera podido adoptar una fórmula que garantizara una participación mínima en el referendo, para legitimar democráticamente el pronunciamiento ciudadano, pero sin conferir eficacia jurídica a la abstención. Para ello hubiera podido establecer, como lo hacen otros ordenamientos, que los votos favorables al referendo no sólo deben ser la mayoría de los votos depositados sino que esos votos positivos deben presentar un determinado porcentaje del censo electoral, pues de esa manera se asegura una participación mínima, pero sin concebir efectos jurídicos a la abstención, ya que únicamente los votos favorables son tenidos en cuenta para determinar si el umbral de participación fue no sobrepasado'.

Es de anotar que las normas referidas al plebiscito no contemplan la opción del voto en blanco.

En relación con la relación revocatoria del mandato el artículo 2º de la Ley 741 de 2002, que modificó el artículo 69 de la Ley Estatutaria 134 de 1994, enuncia estos requerimientos en los siguientes términos:

'Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.'

Así la promoción del NO tiene sustentación política jurídica en la exigencia según el número de sufragios positivos que deben corresponder a la mitad más uno de los votos ciudadanos, para ser aprobada.

---

10 Expediente citado CRF-001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre.

La abstención en la revocatoria, se basa jurídica y políticamente en la exigencia del número de sufragios necesarios para validar el proceso de revocatoria del mandato: que sea igual o mayor al 55% de los votos válidos emitidos en los comicios en los cuales se eligió al mandatario.

En consecuencia, las posiciones en contra de la revocatoria del mandato están representadas por el no y por la abstención.

El voto en blanco es tenido en cuenta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como una opción de elección en la revocatoria de mandato. Sin embargo, en la normatividad correspondiente, no aparece avalada esta alternativa; es de anotar que al ser completada la posibilidad de votar en blanco, en la tarjeta electoral correspondiente, ésta suma para efectos de la participación, pues forma parte de los votos válidos dentro de un mecanismo de participación que le otorga eficacia a la abstención.

En la consulta popular[11] el voto negativo y la abstención tiene una base jurídica y política, a la luz del artículo 55 de la Ley 134 de 1994:

'Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo. Cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participación no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.' (negrilla fuera de texto)

Las consecuencias jurídicas y políticas del voto negativo se derivan de la necesidad de obtener la mayoría de los votos válidos para que la decisión de la consulta popular sea obligatoria. Las equivalentes a la abstención aluden al requerimiento de haber participado al menos un tercio del censo electoral correspondiente.

Se colige de lo anterior, que los opositores a la consulta popular están representados por dos posturas distintas: el no[12] y la abstención;

11 "La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital, o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.. "

12 El artículo 52 de la Ley 134 de 1994 hace explícita referencia a las posturas de SÍ y NO, al decir: "Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no".

el voto en blanco no está contemplado como una opción para este mecanismo de participación en las normas correspondientes.

V. Conclusión

Podemos terminar diciendo, entonces, que dentro del sistema electoral colombiano, el voto en blanco, de no haber tenido en principio manifestación y significación concreta de ninguna clase, pasó con el transcurso del tiempo a tener hondas repercusiones dentro del ámbito jurídico político del país, de manera especial por los efectos del mismo cuando resulta triunfador o mayoritario en los comicios, y generar de alguna manera una especial causal de inhabilidad a los candidatos por él derrotados, y obligar a la realización de otro comicio.

© TEPJF

Las Naciones Unidas contra la corrupción.
Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (el caso de México)

Ma. Macarita Elizondo Gasperín*

SUMARIO: Introducción. I. La corrupción. Concepto. II. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector público. III. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector privado. IV. Índice mundial de la corrupción en 2005. Su impacto en materia electoral. V. Conclusión: una estrategia para combatir la corrupción. Auditoría política.

> Las cosas que acabarán con la raza humana son: la política sin principios, el progreso sin compasión, la riqueza sin es-

* Egresada con Mención Honorífica y Medalla al Mérito Universitario "Gabino Barreda" en la Universidad Nacional Autónoma de México; catedrática en las materias de Amparo, Técnicas Jurisprudenciales y Poder Judicial en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM (con antigüedad académica de más de 18 años); miembro de número del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y de la Asociación Internacional del Derecho Procesal; miembro fundador del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (1987), juez instructor en el Tribunal Federal Electoral (1994), asesora del magistrado presidente (1996) y coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1997), y actualmente magistrada del Tribunal Electoral en la V Circunscripción Plurinominal (2000).

fuerzo, la erudición sin silencio, la religión sin riesgo y el culto sin conciencia.

Anónimo

Introducción

El miércoles 14 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* —y ese mismo día entró en vigor— el decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York el 31 de octubre de 2003.

La Convención de referencia fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de abril de 2004 y ratificada por el presidente de la República el 31 de mayo de ese mismo año.

Los Estados partes —entre los que se encuentra el Estado mexicano— hicieron patente su preocupación por la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. En el preámbulo de dicha Convención se refirieron a que los casos de corrupción amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de los Estados, por lo que expresaron que ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno trasnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo cual hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella, y requiere, en consecuencia, de un enfoque amplio y multidisciplinario para ello.

Se tuvo presente que la prevención y erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados, y para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces, debe haber una cooperación entre sí, con el apoyo y participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las de base comunitaria, creando entre todos ellos una cultura de rechazo a la corrupción.

Incluso, se reconoció —en esta convención de Nueva York— el contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con vigencia a partir del 29 de

septiembre de 2003 y los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, como son, entre otros:

1. La Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996;
2. El Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997;
3. El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997;
4. El Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, y
5. La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003.

Con el decreto promulgatorio de la Convención de Nueva York, se les da el carácter de norma o conjunto de normas obligatorias, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política nacional.

I. La corrupción. Concepto

En el preámbulo del documento que contiene los postulados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se hacen una serie de referencias importantes, como se dijo, sobre la gravedad del problema, sobre los vínculos de la corrupción y algunas formas delictivas, especialmente la de la delincuencia organizada y la delincuencia económica, sobre la corrupción que implica el retiro y la utilización de vastas cantidades de activos, en fines distintos de los que debieran ser invertidos, y el problema que de local, ya amenaza convertirse en un fenómeno internacional, y así sucesivamente, pero en

© TEPJF

ninguno de sus postulados de este preámbulo se propone una definición de lo que significa *la corrupción* de que trata este documento y que conlleva la gran preocupación de su control y orientación de la actividad humana para apartarla de este vicio.

El *Diccionario de la Lengua Española* define:

> Corrupción. (Del lat. *corruptio -onis*, acción y efecto de corromper). Un vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres o de voces. En derecho: Corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico, o de otra índole, de sus gestores.
>
> Corromper. (Del lat. *corrumptere*, alterar y trastocar la forma de algo). Echar a perder, depravar, dañar, pudrir. — Sobornar a alguien con dádivas o de cualquier otra manera. — Pervertir o seducir a alguien. — Estragar, viciar, corromper las costumbres, el habla, la literatura. — Y coloquialmente: Incomodar, fastidiar, irritar, olermal.

Podemos entonces, tal vez considerar que el fenómeno de la corrupción, cuya definición no está o no se aprecia o no encuentro en el documento que se analiza de las Naciones Unidas, es un fenómeno mucho más amplio de lo que se plantea en el preámbulo: la corrupción puede ser intencional y dolosa, o no intencional y culposa; por ejemplo, cuando el que corrompe y el que es corrompido tienen la intención de lograr un propósito distinto del que se persigue con la institución que administran, un beneficio personal, en lugar de un beneficio colectivo que le está asignado a esa institución, están cometiendo la corrupción dolosa; y por ejemplo, cuando se designa y se acepta un cargo ya sea administrativo o incluso profesional, a alguien que no tiene la capacidad o la formación necesaria para desempeñar ese cargo y con su actuación imperfecta e ignorante de los elementos científicos y técnicos en que debe fundarse, daña a otras personas o a la comunidad con un ejercicio inapropiado de esa función, están cometiendo también una corrupción, pero en este caso, sin proponérselo, sino como responsable o culpable de su falta de preparación, aunque con consecuencias tan graves como en la corrupción dolosa.

En el capítulo primero de la referida Convención de Nueva York, "De las disposiciones generales", el artículo 1º, que se refiere a *La finalidad*, desde luego que apunta a prevenir y combatir de forma eficaz este fenómeno de la corrupción, así como a facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica para ese fin; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Sin embargo, creo que la intención de un documento como éste —en que se establecen normas para prevenir el fenómeno de la corrupción—, debiera incluir también dentro de sus finalidades el análisis del fenómeno social a profundidad, para conocer sus causas culturales y sociales, que tienen, entre otros muchos orígenes, una fuerte vinculación con la desigualdad de las personas que integran la sociedad; una desigualdad que desmoraliza fuertemente a los sectores marginados al ver cómo los pocos agraciados de la fortuna, que manejan la mayor parte de la riqueza de la comunidad, mantienen ese estado de cosas en que para unos pocos todo y para la mayor parte de las gentes, nada. Y aquí, en un aspecto global y cultural, encontramos una manifestación del fenómeno de la corrupción, una corrupción social, que tiene raíces muy difíciles de esclarecer, pero que allí están presentándose como amenaza a la sociedad entera y a la posibilidad de eliminar ese fenómeno de la injusticia, de la perversidad que provoca la corrupción, y quizá convirtiéndose poco a poco en su actividad cotidiana, por costumbre en las siguientes generaciones, que en algunos casos ya no se vinculan con la desigualdad social, sino en la formación (yo diría deformación) de sus hábitos o actividades cotidianas.

En un intento por definir lo que implica "la corrupción" o por lo menos los "actos de corrupción", uno de los instrumentos multilaterales encaminados a combatirla (y que fue reconocido en la Convención de las Naciones Unidas que se analiza), concretamente la Convención Interamericana contra la Corrupción,[1] precisó los actos de corrupción, tales como:

a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza fun-

[1] Adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y ratificada por el gobierno mexicano, con el depósito del instrumento correspondiente el 2 de junio de 1997.

ciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo, y

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.[2]

Para los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta

---

[2] Esta Convención de Caracas también es aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella. Se dijo que entre aquellos Estados partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de dicha Convención. Para la asistencia y cooperación internacional previstas en el marco de esta Convención, cada Estado parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos. Las autoridades centrales se encargarán de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere esta Convención, que para el caso de México, se constituyen con tal carácter al director general para temas globales, al director general de Asuntos Jurídicos, al director de Cooperación Internacional en la Prevención del Delito, y al subdirector de Cooperación Internacional en la Lucha contra el Narcotráfico y la Corrupción, todos dependientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Convención de Caracas, los Estados Partes estimaron conveniente y se obligaron a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:

a) El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada. (En el caso de México, esto ya está considerado como delito en el Código Penal Federal, en los artículos 210, 211 y 211 bis, que aluden al delito de revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, así como el numeral 214, fracción IV, del mismo ordenamiento, el cual se refiere al ejercicio indebido de servidor público.);

b) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada. (Esta conducta también está considerada como delito en el caso de México, en el Código Penal Federal, primordialmente en su artículo 223, que tipifica el delito de peculado, ya que en sus diversas hipótesis sanciona las conductas tendientes al aprovechamiento para sí o para terceros, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o en otra causa);

c) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado. (Esta conducta está prevista como delito en México en el multicitado Código Penal Federal, particularmente en el nu-

© TEPJF

meral 222, fracción II, el cual alude al delito de cohecho en la modalidad de quien de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público para que éste haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones, así como en el artículo 221 del mismo Código Penal que tipifica el tráfico de influencia cuando establece que lo cometerá, entre otros, cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público);

d) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa. (En México esta conducta también está prevista como delito, principalmente por el ya citado artículo 223 del Código Penal Federal, que alude al peculado.)

Por su parte, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York, encontramos una serie de definiciones que nos llevan a pensar en la corrupción como un *delito de los delitos*; parece que de acuerdo con estas definiciones, toda expresión de corrupción está montada en un delito. Sin embargo, como lo hemos expresado antes, el fenómeno es mucho más amplio, y desafortunadamente en este artículo segundo de las definiciones no encontramos una que implique el concepto de la corrupción.

En los artículos 3 y 4 de esta Convención de las Naciones Unidas se trata del ámbito de aplicación del conjunto de normas que estudiamos y de la protección de la soberanía de los Estados partes. Desde luego, son consideraciones muy importantes, porque en el contexto del derecho internacional deben respetarse estos ámbitos de aplicación, e igualmente debe respetarse la soberanía nacional, aunque es paradójico encontrar, por ejemplo, el caso muy reciente del "doble muro de la intransigencia", en donde un país, desde luego dentro de su territorio, pero produciendo consecuencias extraterritoriales,[3] realiza este tipo de diques, que podrían ser cuestionados y hasta opues-

[3] Esquivel, Jesús, "Cerca Mortífera", *Proceso*, núm. 1521, 25 de diciembre de 2005, pp. 2-25.

tos dentro de las consideraciones globales del tema de que se hace referencia.

II. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector público

El concepto a que se refiere el capítulo II de la Convención de Nueva York relacionado con las medidas preventivas, hace hincapié en la necesidad de establecer políticas de prevención de la corrupción, que:

- Promuevan la participación de la sociedad, y
- Reflejen los principios de:
  1. El imperio de la ley.
  2. La debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos.
  3. La integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas.

Aunado al deber de procurar evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

Cabe recordar que ya desde el año 2000 se creó en México la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, presidida por el secretario de la Función Pública, situación que se hizo del conocimiento de la sociedad mediante la publicación del acuerdo correspondiente efectuada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de diciembre de dicho año y reformado en parte mediante acuerdo diverso publicado en dicho medio el 14 de diciembre de 2005.

Lo curioso es ver que, en el establecimiento de los órganos encargados de esas políticas de prevención, incluye en el estudio al sector público y al sector privado, concediéndole, desde luego, un peso específico a aquél. Sin embargo, auque hace una referencia al Poder Judicial y al Ministerio Público, queda fuera del contexto de esta prevención de la corrupción el Poder Legislativo; y nos preguntamos: ¿qué sucede con una ley injusta, una ley contraria a la vida humana en sociedad, una ley que implique en sí misma la corrupción que se pretende prevenir y que por no haber sido impugnada en su oportunidad, ésta sea aplicable?, ¿qué sucede con las omisiones y las accio-

© TEPJF

nes legislativas contrarias a las múltiples promesas de campaña que conquistaron el voto ciudadano? Esto quedó fuera, por ahora, del contexto de este documento internacional objeto de estudio. Tal situación me hace recordar la leyenda, que venía impresa, por cierto, en un disco compacto emitido por la Secretaría de Gobernación de México, correspondiente a la *Compilación Jurídica octubre 2000*, 2ª edición, la cual decía:

> La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.

En materia electoral, lo que sí se precisa en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es que este Poder Legislativo adopte las medidas legales que él considere apropiadas, en consonancia con los objetivos de esa Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de:

1. Establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.
2. Aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y cuando proceda respecto de la de los partidos políticos.

Los anteriores fines también son aplicables para el sector público encargado de adoptar las medidas administrativas en esos rubros electorales. Tal es el caso, en México, del Instituto Federal Electoral, cuyo Consejo General, en días pasados, concretamente el 10 de noviembre de 2005,[4] precisó los criterios y alcances de la llamada "tregua navideña",[5] la cual compromete a todos los partidos políticos para que se

[4] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, un día antes de la publicación de la Convención de Nueva York, esto es, el 13 de diciembre de 2005, denominado: "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios a los partidos políticos para que asuman el compromiso de abstenerse de realizar en forma definitiva cualquier acto o propaganda que tenga como fin promover de manera previa al inicio formal de las campañas del proceso electoral federal 2005-2006, a quienes serán sus candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para dicho proceso".

[5] Cabe recordar que nos referimos a la etapa preparatoria del proceso electoral federal 2005-2006.

abstengan de realizar en forma definitiva, entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006, cualquier acto o propaganda para promover a sus candidatos a la Presidencia de la República. Dicho acuerdo —que es de aplicación federal y por tanto excluye los procesos locales—, fue aprobado por la mayoría de los consejeros electorales y recibió el visto bueno de todos los partidos políticos, por lo que tiene "carácter obligatorio y de estricta observancia".

El citado acuerdo fue construido con la debida fundamentación legal, apoyado en:

1. Normas constitucionales y legales en materia electoral.
2. Las facultades del Consejo General.
3. La jurisprudencia, tesis relevantes y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[6] y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,[7] que definen los actos anticipados de campaña, el ejercicio de la libertad de expresión en la materia, así como el señalamiento específico de la procedencia para que la autoridad electoral cubra las lagunas legales para salvaguardar la finalidad de los actos electora-

---

6 Tesis jurisprudencial 1/2004 y 65/2004, que precisan que: a) la precampaña electoral se identifica con la contienda interna de los partidos políticos y por tanto forma parte del sistema constitucional electoral; b) los precandidatos sí pueden realizar proselitismo siempre que se limiten a promocionarse para alcanzar la candidatura de su partido político y no la obtención del voto del ciudadano para el cargo de elección popular, y c) los procesos de selección interna de candidatos culminan con la postulación de los mismos por parte del partido político.

7 Tesis relevante S3EL023/98 de la Sala Superior establece que los procedimientos de selección interna de candidatos en el seno de los partidos no constituyen actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de la plataforma electoral o pretender la obtención del voto del ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

El criterio emitido por dicha Sala Superior en el expediente SUP-JRC-235/2004 refiere que la omisión legal no puede interpretarse como una autorización para realizar actos anticipados de campaña, su prohibición tiene por objeto garantizar una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y en mayores recursos económicos, de ahí que si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea fuera o durante alguna contienda interna o habiendo sido designado, en la etapa previa al registro, es procedente se imponga la sanción respectiva al encontrarse promoviendo el voto. De dicho criterio se desprende que es acto anticipado de campaña toda

les y fortalecer la equidad y la confianza de los ciudadanos en las condiciones de la competencia electoral.

Dice a la letra:

ACUERDO:

PRIMERO.- Para fortalecer el valor de la equidad, es criterio del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecer del 11 de diciembre de 2005 hasta el 18 de enero de 2006 como período para que los partidos políticos se abstengan de realizar cualquier acto o propaganda que tenga como fin promover a sus candidatos para ocupar el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que cualquier otra actividad realizada fuera de los tiempos señalados y en atención a sus características pueda ser considerada como acto anticipado de campaña.

SEGUNDO.- Los actos señalados en el acuerdo anterior implican, además de lo establecido por los artículos 182 y 182-A del Código, la difusión de publicidad y realización de actos promocionales a

actividad de promoción directa para el cargo de elección popular, o vinculada directamente al partido político o con la presentación de algún programa de gobierno, el cual se considera equivalente a una plataforma electoral.

Por lo que hace a la Tesis Relevante S3EL003/2005 la misma Sala Superior ha reconocido el derecho de los partidos políticos a hacer del conocimiento de la autoridad electoral administrativa, los actos irregulares de proselitismo electoral de sus adversarios políticos que vulneren el principio de igualdad en la contienda; aptitud jurídica que se deriva del ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales al ser corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios.

La Tesis relevante S3EL034/2004 se refiere a que los partidos políticos tienen la calidad de garantes de la vida democrática al señalar que las infracciones que cometan militantes y simpatizantes del propio partido, constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante, y que ante dicho supuesto, el grado de responsabilidad del partido se determina en función de su aceptación o tolerancia de las conductas realizadas dentro de las actividades propias del partido.

Por último, la tesis S3EL120/2001 emitida por la Sala Superior advierte que ante el surgimiento de situaciones extraordinarias no previstas por la ley, es necesario completar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico, además de mantener siempre el respeto a los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados, dentro de las condiciones reales prevalecientes y con las modalidades que impongan las necesidades particulares de la situación.

través de actos públicos tales como mítines, giras o reuniones públicas en general para tal fin. La generación de actos de propaganda mediante anuncios espectaculares, bardas y otros similares; la transmisión de mensajes o *spots* publicitarios de cualquier naturaleza en prensa, radio y televisión, o por cualquier otro medio electrónico, impreso o publicitario, que tenga como fin promocionar a cualquier precandidato o candidato postulado a presidente de la República; durante el período antes señalado, así como publicidad contratada en prensa, radio y televisión, para la promoción de partidos políticos, con fines de propaganda electoral.

TERCERO.- En términos del artículo 38, párrafo 1, inciso *a)* del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el partido político será garante del cumplimiento del presente acuerdo frente a sus candidatos, militantes y simpatizantes.

CUARTO.-El Instituto continuará aplicando las normas y procedimiento necesarios para fiscalizar las actividades realizadas por los partidos políticos en forma previa al inicio de las campañas electorales federales; para resolver los casos que por sus características puedan ser considerados como actos anticipados de campaña; así como para revisar los hechos contrarios al presente Acuerdo. El cumplimiento de dichas atribuciones se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los criterios y tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Derivado de lo anterior, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el pasado 15 de diciembre de 2005, envió una carta a los presidentes de los partidos políticos nacionales y a los representantes de partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo ante dicho Consejo General, haciendo referencia a dicho acuerdo y precisando los criterios de abstención que deben observarse incluso durante el acto mismo del registro de la candidatura presidencial, pues el plazo para el registro corre del 1º al 15 de enero de 2006, y el acuerdo tiene vigencia hasta el 18 del mismo mes y año. Además señala que todo acto contrario al acuerdo podrá ser revisado a través de los procedimientos de queja (que recordemos que se instauran a petición de parte o de oficio) para aplicar las

© TEPJF

sanciones correspondientes, por lo cual "…el Instituto Federal Electoral confía en que los partidos políticos y sus precandidatos mantendrán el compromiso de garantizar el pleno cumplimiento del Acuerdo".[8]

Todos los gobernadores de la República, conjuntamente con los titulares de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, firmaron en Torreón, Coahuila, el "Pronunciamiento por la civilidad democrática para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral federal del 2006", donde manifestaron, desde el 14 de noviembre de 2005, el interés de la nación en procurar y contribuir a la garantía de un proceso electoral apegado a la civilidad, bajo un ambiente de respeto y convivencia pacífica.[9]

Por otra parte, es indudable que los medios de comunicación juegan un papel fundamental para informar a la población sobre las actividades de los partidos y sus candidatos, y ello no debe ser razón para que pretendan ejercer militancia e influir en la orientación del voto ciudadano. Los concesionarios de radio y televisión son usufructuarios de un bien del dominio directo de la nación y cuya actividad es de interés público, por lo que deben contribuir al fortalecimiento de la democracia y cumplir con los principios de objetividad, equidad e imparcialidad. Los espacios informativos de las actividades de campaña y los que se dediquen a todos y cada uno de los partidos y sus candidatos deben estar basados en criterios que impliquen igualdad de oportunidades, a efecto de que ningún contendiente tenga ventaja sobre otro en función de su fuerza electoral, con la mira a contender en condiciones de equilibrio en el proceso electoral. Para ello, la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, en su sesión ordinaria celebrada el 1º de diciembre de 2005, aprobó los "Lineamientos Generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones", en los que, entre otras cosas, se precisa que haya equidad:

---

8 Se publicó en diversos medios, como *El Universal*, pp. 1 y 10; *Reforma*, p. 13; *Rumbo de México*, p. 1B; *El Financiero*, p. 45; *La Prensa*, p. 35; *Impacto-El Diario*, p. 9; *La Crisis*, pp. 7 y 20; *El Economista*, p. 44, y *Milenio-Diario*, p. 6.

9 *Vid*. revista *Proceso*, diciembre de 2005.

- En el número de entrevistas realizadas a los miembros de los diferentes grupos políticos.
- En los reportajes elaborados sobre las campañas a lo largo de la República.
- En la presencia de representantes de todos los partidos y coaliciones en los programas de análisis, así como en los debates.
- En la forma de privilegiar las notas entre los partidos.
- En distinguir entre el anecdotario de campaña y la oferta política de los candidatos.
- En la presentación de las notas, a través de una sección dedicada especialmente a las campañas electorales, para que los radioescuchas y televidentes puedan identificar las alternativas que se presentan y sepan que la nota más importante no siempre corresponde a un mismo partido.
- En los recursos técnicos para cubrir las actividades de campaña de los diferentes candidatos, utilizando el mismo tipo de lenguaje en imagen, el mismo formato, para que cada ciudadano modele su criterio con base en información transmitida con la mejor calidad posible y centre su atención en los contenidos de las campañas.

La corrupción electoral se refiere a conductas que transgreden principios y valores desarrollados en el ámbito de la cultura política, razón por la cual la noción de "corrupción electoral" se encuentra más directamente desarrollada con la educación y el ambiente político de cada sociedad, con los hábitos y costumbres, que con el derecho positivo, pues no debe confundirse "corrupción electoral" con "delito electoral", ya que se discierne la corrupción no por referencia a la ley penal, sino por referencia a unos valores acerca de los que la colectividad considera que es correcto en la contienda electoral, valores cuyo reconocimiento social les hace constituir un código de ética política; de ahí que se diga que

> …la corrupción electoral es transgresión de un conjunto de normas más extenso que la ley, implícito ciertamente en la legalidad reinante, pero que están inscritos, además, en las doctrinas de cada ideología política y en un sentimiento colectivo de moralidad…

© TEPJF

> Más eficaz en la lucha contra la corrupción electoral es toda acción que se cumpla en el cultivo de la moralidad pública y el desarrollo de la transparencia de los procesos electorales. En la lucha contra este mal podemos esperar mejores resultados de un tratamiento no penal del fenómeno, consistentes en medidas tales como: educación ciudadana, mecanismos de participación democrática, procedimientos de impugnación de elecciones ante autoridades administrativas y judiciales, aplicación de sanciones de naturaleza política (la anulación de la elección, la inhabilidad permanente para aspirar a cargos de elección popular) a los partidos que incurran en prácticas contrarias a la moralidad electoral.[10]

Recordemos que los códigos de ética en la función pública son importantes guías de conducta para los funcionarios gubernamentales y herramientas de prevención de la corrupción. Esas normas no sólo prohíben las prácticas corruptas sino que describen y procuran evitar situaciones que induzcan a la violación de los deberes oficiales.[11] México ya cuenta con el Código de Ética de los Servidores Públicos;[12] el Código de Ética del Gobierno Federal; el Código de Conducta de Presidencia de la República[13] y el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.[14] Esperemos poder conocer en breve los que se relacionen con el Poder Legislativo y los organismos constitucionales autónomos.

Igualmente, los códigos de ética que han ido paulatinamente aprobando los institutos políticos permiten, hacia el interior de cada partido político, establecer los parámetros de su actuación, con la intención de generar conciencia colectiva.

---

10 Hernández Becerra, Augusto, "Corrupción electoral", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo I, p. 273.

11 http://www.worldpolicies.com/espaniol/codigos_de_etica.html

12 Oficio-circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, 31 de julio de 2002.

13 Estos dos últimos de fecha 18 de noviembre de 2005, consultables en la página web www.presidencia.gob.mx

14 Aprobado el 9 de noviembre de 2004 en sesión solemne del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consultable en su página web www.scjn.gob.mx

De hecho, recientemente en el "Seminario Internacional: Nuevos Retos de la Democracia en México", celebrado en noviembre de 2005, en la ciudad de Cocoyoc, Morelos (México), con la participación de las Naciones Unidas, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como diversas autoridades electorales locales y algunas instituciones de educación superior del país, se hizo notar la importancia de establecer cuestiones éticas en la contienda electoral, concluyendo incluso que es necesario que los mismos ordenamientos jurídicos recapitulen elementos éticos subyacentes.

Sin embargo, con la insistencia de no caer en un exagerado positivismo ideológico o bien en un formalismo ético, no debe perderse de vista que ambos lados de la balanza, bajo el fiel equilibrio de su existencia, son necesarios y su utilidad es evidente, máxime que la complejidad de la sociedad contemporánea y el cambio acelerado que estamos viviendo en los últimos tiempos generan en el mundo una desorientación social.[15]

Según los términos de esta Convención de Nueva York, cada Estado parte deberá garantizar la existencia de un órgano u órganos, encargados de prevenir la corrupción, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno. En efecto, cada Estado parte procurará aplicar en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; además, procurará establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades que correspondan y se establezcan las sanciones respectivas.

III. Las políticas de prevención a la corrupción. Sector privado

Nos parece de especial trascendencia el artículo 13 de la Convención de Nueva York al conceder la participación de la sociedad en

---

15 *Vid*. Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Temas selectos del derecho electoral. Formación y transformación de las instituciones*, México, IEECh, 2005, p. 620.

sus diferentes postulados de este precepto, porque, efectivamente, la corrupción tiene el doble aspecto: del que corrompe y del que es corrompido. No se da la corrupción solamente con uno de estos elementos. En todas sus formas aparece la duplicidad o la complicidad del que corrompe y del que es corrompido.

Por lo que se refiere a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, se establece que cada Estado parte mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, lo cual vincula, como se dijo, a la sociedad civil de cada país firmante, la que se debe expresar a través de foros de análisis, artículos de investigación y publicaciones y manifestaciones diversas en los medios de comunicación.[16]

También en el sector privado deberán adoptarse medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría y cuando proceda se deberán aplicar sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento.

En esta convención se señala de una forma muy clara que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción y para sensibilizar la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Establece además que cada país firmante se compromete a establecer en su normatividad que las personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tendrán derecho a indemnización por daños y perjuicios.

Todos los Estados miembros deberán alentar la cooperación entre los organismos nacionales y el sector privado y cooperarán a nivel

---

16 Cabe hacer notar que existe en México el denominado Movimiento Nacional Anticorrupción (MNA), como una forma de manifestación de la sociedad organizada, con el lema: "La corrupción es la destrucción".

internacional en asuntos penales, así como prestarán asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con la corrupción, además en el caso de una investigación el sistema jurídico interno establecerá los mecanismos necesarios para salvar todo obstáculo que pueda surgir como consecuencia de la aplicación de la legislación relativa al secreto bancario.

Una de las medidas importantes para enfrentar la corrupción, es mediante acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia. Quien sabe sus derechos y la manera de ejercerlos está en condiciones menos propensas para aceptar la realización de actos corruptos. La educación cívica juega un papel decisivo.[17]

Entre las medidas que la Convención de Nueva York sostiene como un deber para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que ésta representa, están:

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias

---

17 Recientemente el Instituto Federal Electoral y la Universidad Autónoma Metropolitana renovaron un convenio de colaboración, mediante el cual establecen las bases para la organización y desarrollo de actividades conjuntas en materia de investigación y acciones científicas para promover la educación cívica y contribuir a la consolidación de la cultura política democrática en México. En el marco de este acuerdo se dio a conocer un estudio sobre el abstencionismo en las elecciones federales de 2003. La investigación revela que ya desde 1991 el abstencionismo ha ido en ascenso alcanzando su punto más alto en las elecciones federales de 2003 con una tasa del 58.6%. En varios estados los niveles de abstencionismo llegaron a rebasar el 60% como en Baja California (69%), Chiapas (68%) y Guerrero (67%).*Vid.* Torres, Alejandro, "Elecciones sin legitimidad si hay abstencionismo", *El Universal*, 14 de diciembre de 2005, Nación, p. 15.

para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros, y salvaguardar la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En términos generales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un intento muy importante para establecer un mejor y más sano horizonte en la vida social y en las relaciones internacionales del futuro. Merece todo el apoyo, como el que le ha dado el Ejecutivo Federal (en el caso de México) con su promulgación, pero requiere de una investigación más profunda, para evitar que al amparo de este buen propósito se desarrollen formas de corrupción que mantengan a la sociedad dividida.

IV. Índice mundial de la corrupción en 2005. Su impacto en materia electoral

Transparencia Internacional realizó un informe global de la corrupción en el año 2005 (Barómetro), que dio a conocer precisamente el Día Internacional Anticorrupción; esto es, el 9 de diciembre pasado, y en el que presentó los resultados de una encuesta de opinión pública realizada en 69 países del mundo, considerando países de ingresos altos, bajos o medios, buscando entender cómo y de qué manera la corrupción afecta la vida de las personas comunes.[18]

La investigación se basó esencialmente en preguntar a las personas encuestadas su opinión respecto de los sectores de la sociedad que consideran más corruptos y cuáles son las esferas de la sociedad que se ven más afectadas, si la corrupción ha aumentado o disminuido y si prevalecerá en mayor o menor medida en el futuro examinando los tipos de soborno y la manera en la que se realizan, incluyendo aquellos en los que se soborna para la obtención de servicios públicos a los que la ciudadanía tiene derecho.

---

18 *Vid*. El Barómetro Global de la Corrupción de Transparency Internacional (El Barómetro), llevado a cabo por Gallup Internacional para Transparency Internacional entre los meses mayo y octubre de 2005 y dado a conocer el 9 de diciembre de 2005. Departamento de Investigación y Política. Secretaría de Transparency Internacional. Alt Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania.

A. ¿Cuáles son los sectores más afectados por la corrupción?

En este aspecto, llama la atención que en 45 de los 69 países que participaron en la encuesta, los partidos políticos fueron percibidos como las instituciones más corruptas de la sociedad, presentando un aumento respecto del año anterior.

En casi todos los países, la ciudadanía cuestionó sus sistemas de partidos. Entre los países de ingresos altos y medios, los ciudadanos de Francia, Italia, Grecia, Japón, Israel y Taiwán, México, Panamá, Argentina y Costa Rica tenían serias dudas sobre la integridad de sus partidos. Cabe señalar que el público en 10 de los 12 países de más bajos ingresos cubiertos por la encuesta clasificó otros sectores, tales como la policía y la aduana como más corruptos que los partidos.

Es interesante resaltar que los países asiáticos, Europa Oriental y América Latina calificaron a sus partidos políticos como las instituciones más corruptas, ubicando en segundo lugar a los parlamentos y las legislaturas, demostrando su inquietud acerca de la corrupción en sus sistemas políticos.

Sólo en algunos países se percibe a la policía como una institución más corrupta que los partidos políticos; asimismo, en América Latina la preocupación se extiende al sistema legal y judicial, ya que se calificaron los sistemas de impartición de justicia como una de las tres más corruptas.

Los medios de comunicación recibieron una puntuación general media, a pesar de haberse externado preocupación, ya que son un terreno fértil para que se dé la corrupción.

Es importante destacar que ningún país señaló al sistema educativo, los servicios públicos o el ejército como instituciones más corruptas. Sólo en países de América Latina se externó la preocupación de que la corrupción pueda extenderse al sector de los servicios públicos debido al frecuente contacto con el público y las transacciones en efectivo que se realizan entre los particulares y estas entidades de gobierno.

© TEPJF

B. ¿Cuáles son las esferas de la vida que se ven más afectadas por la corrupción?

La corrupción afecta la vida política más que el entorno de negocios o la vida personal o familiar de los ciudadanos. Esto parece ser un problema global que va en aumento, ya que se presentó un incremento con respecto al porcentaje evaluado en 2004.

En México se hizo énfasis además en que la corrupción afectaba en gran medida las vidas personales de los ciudadanos. A nivel general, parece haber un vínculo entre el nivel de ingresos y la medida en la que los participantes creen que la corrupción afecta sus vidas personales. Los participantes con bajos ingresos son más negativos con respecto a los efectos de la corrupción en sus vidas personales comparados con los ciudadanos de ingresos medios y altos. Esto es lógico, ya que las familias más pobres tienen menos recursos con los cuales protegerse de los efectos de la corrupción.

C. ¿Cuánto cuesta pagar sobornos?

Los sobornos y las sumas requeridas varían de país a país. En algunas latitudes, los sobornos pueden ser pagados con mayor frecuencia, pero las sumas pueden ser más pequeñas, y a la inversa, en otros contextos pueden ser menos frecuentes pero mayores las sumas.

Debe recordarse que el ingreso per cápita y el poder adquisitivo son diferentes en cada país, lo que significa que la importancia económica de los sobornos difiere de un contexto a otro.

En el curso del último año, se reportó que en México, en promedio, algunos ciudadanos pagaron $166 dólares en sobornos, pero si se considera la suma total de sobornos pagados respecto del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, las cantidades por familia en México representan del 10% hacia abajo.

D. ¿Cuál es la forma adoptada por los sobornos?

Además de la diferencia en la frecuencia de los sobornos, también varían sus formas.

Una gran mayoría de ciudadanos en Bolivia, República Dominicana, México, Perú y Paraguay declararon que se les había solicitado un soborno directamente a ellos. En cambio, en Europa Central y Oriental, en países como Lituania, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania, informaron que los sobornos pagados no habían sido requeridos directamente. Los resultados en estos países indican que, en muchos contextos, los sobornos son un requerimiento implícito.

Asimismo, se percibió que en países como Rusia y latinoamericanos, entre los cuales se encuentra México, de manera general, se ofrecen para evitar problemas con las autoridades, ya que es posible que estos sobornos hayan sido requeridos tácitamente, o bien, los procesos burocráticos hayan sido demorados, para solicitar con mayor razón estos fondos ilegales.

Es importante destacar que, no obstante lo anterior, más del 50% de los participantes en países como México, Bolivia, Ecuador y Guatemala declararon que no habían pagado sobornos para acceder a servicios públicos a los que tenían derecho; se dice que ello pudiera implicar que el acceso a los servicios en estos países es más fácil y transparente.

El Barómetro Global de la Corrupción correspondiente al año 2005 proporciona una fotografía de las percepciones y experiencias de los ciudadanos de todo el mundo respecto de la corrupción en sus países. Nuevamente, los hallazgos de ese año reflejan la desconfianza del público en los sistemas políticos y de justicia nacionales, con los partidos políticos, los parlamentos, la policía y el Poder Judicial percibidos como los sectores más afectados por la corrupción.

Los partidos políticos recibieron el peor puntaje en general, y fueron considerados el sector más corrupto en 45 de los 69 países. Este resultado refleja un empeoramiento de la opinión global sobre éstos, ya que el año pasado 36 de un total de 62 países los calificaron como las instituciones más corruptas. Los parlamentos recibieron un puntaje igualmente malo, indicando la preocupación generalizada sobre los efectos de la corrupción en los sistemas políticos.

© TEPJF

La corrupción sigue siendo un tema de gran preocupación para los ciudadanos de todo el mundo, que señalan sus sistemas políticos, judiciales y legales primero y antes que nada. No obstante, mientras que la corrupción política se considera un problema mayor en muchos países, también queda claro que los sobornos y los actos de corrupción menor representan una carga muy pesada para muchas de las naciones más pobres.

V. Conclusión: Una estrategia para combatir la corrupción. Auditoría política

La corrupción tiene múltiples causas en las que están involucrados diversos sectores de la sociedad, y requiere de diversas estrategias multidisciplinarias que permitan, por un lado, conocer y evaluar sus dimensiones, y por otro, proponer acciones que vayan encaminadas a su prevención y eventual sanción, pues, como se sabe, ya ha dejado de ser un problema local para convertirse en una incidencia multinacional.

Efectivamente, el combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo integral y a fondo.

La lucha contra la corrupción debe abarcar tres clases de acciones:

a) Destructivas: que combatan y eliminen los actos corruptos que ya se manifiestan;

b) Constructivas: constituidas por medidas orientadas a estructurar positivamente una sociedad de valores, que procure una cultura de civilidad, y prevea y evite hacia el futuro actos de corrupción, y

c) De seguimiento: mediante mecanismos de información y rendición de cuentas con acciones de evaluación periódica que ponderen incidencias y nuevos caminos.

Esa lucha contra la corrupción dará mayores resultados si se complementa en forma mancomunada con el esfuerzo del gobierno y la sociedad civil. Es clara la responsabilidad directa de los gobiernos para actuar sobre el particular, pero su éxito dependerá en cierta medida de la participación y convicción de toda la población en sus diferentes estadios en general, a fin de aprovechar todas las instan-

cias sociales para abatir la corrupción, incluyendo, claro está, a los medios de comunicación masiva.

Además, es necesario que se apliquen de una manera óptima y correcta los presupuestos autorizados hacia los parlamentos o congresos de los países, quienes deberían rendir cuentas a la sociedad de una forma abierta y transparente, no sólo de la aplicación de los recursos, sino y acaso más de las acciones emprendidas, avances y resultados obtenidos con el ejercicio de cada presupuesto, mismo del que participan los grupos parlamentarios y los representantes populares, así como investigar e integrar la información básica sobre la actuación de los institutos políticos para fundamentar acciones que, por un lado, les den seguimiento a las propuestas planteadas a la sociedad durante los procesos electorales y, por otro, permitan mejorar su desempeño y gestión.

A su vez, habrá que fortalecer, con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación, el buen uso de los recursos públicos, que impidan actos de corrupción y fomenten el arraigo de una cultura de honestidad, eficiencia, transparencia y de rendición de cuentas.

También se considera indispensable una transformación de las instancias de control y fiscalización de los partidos políticos, pues del Informe de las Naciones Unidas sobre la corrupción antes analizado (Barómetro) se desprende que la percepción de la comunidad en los distintos países es que existe un índice elevado de corrupción dentro de éstos, y sólo con autoridades autónomas e independientes se podrá actuar conforme a derecho ante la ocurrencia de los ilícitos, esto con el fin de generar una legitimidad democrática.

Por su parte, para frenar el elevado abstencionismo que puede ser una consecuencia de la desconfianza de la población en los partidos políticos y en sus Congresos o Parlamentos, se requiere como una de tantas medidas a considerar, que candidatos y partidos cumplan sus promesas de campaña, y para ello pudiera pensarse en acciones encaminadas a la *evaluación* del espacio de la plataforma electoral destinado al control y registro de los programas de acción o proyectos por realizar, para su respectiva *compulsa* con los actos realizados y las metas alcanzadas durante el período del gobierno en que hayan participado dichos candidatos electos y partidos políticos. La diferencia será el rango de incumplimiento que bajo índices o márgenes de tolerancia permita expresar con auténtica objetividad si dicho candi-

© TEPJF

dato o partido político seguirá mereciendo el voto ciudadano. Cumplió o no cumplió. Trabajó o no. Una especie de contraloría política de funciones (auditoría política), como una forma de rendir cuentas, y evaluar los resultados. Ello se basa en diversas explicaciones:

1. Esa función debe estar encomendada a una instancia de gobierno que disponga de amplia independencia o autonomía, con respecto a los intereses políticos de los evaluados e integrada con representantes de la sociedad civil.
2. El fenómeno del abstencionismo y los resultados finales de la función política del gobierno, no sólo dependen de cuestiones vinculadas a la corrupción, sino de otros factores, como pueden ser la desilusión popular respecto de las ofertas partidarias, en cuanto al abstencionismo; y la presencia de situaciones imprevistas y sin control en cuanto a los resultados finales de la función política y legislativa.
3. Todas las encuestas efectuadas en el año 2005 sobre la corrupción revelan implícitamente, desde la otra cara de la moneda, un porcentaje importante de la actividad sana de la administración pública, realizada por un amplio sector de funcionarios honestos, capaces y leales a los principios y valores, y de colaboradores del sector civil que salvan la vida armónica de la comunidad y el buen gobierno de la misma, en cuyas manos colegiadamente pudiere estar bien encomendada la referida función evaluatoria de la contraloría política.
4. El combate a la corrupción y a las conductas equivocadas del sector de la administración pública y de la sociedad, que las practica, ha de equilibrarse con el reconocimiento, el estímulo y el fomento del buen gobierno y de la sana participación de la comunidad honesta y leal a los intereses sociales y de la patria.
5. Recordemos que los partidos políticos son quienes articulan las demandas de la sociedad o de los grupos sociales, lo cual es cumplido en gran parte a través del proceso electoral. Son los candidatos los que perciben los problemas de sus electores, y para ello sus campañas se orientan preponderantemente a ese fin. El otorgamiento de las preferencias del electorado a los partidos políticos les indica a éstos la cercanía entre sus

> ideas y programas con los problemas que la ciudadanía aspira resolver con el sistema político vigente.[19] Actualmente no existe un puente de comunicación directa y veraz entre lo antes dicho y los resultados de la función o gestión política, esto es, entre los proyectos o planteamientos para alcanzar el poder político, con los resultados del ejercicio de dicho poder. ¿Dónde está la evaluación de lo actuado? ¿Se cumplió con las propuestas de campaña? ¿Los miles de votos ciudadanos canalizados hacia un proyecto político merecieron su aval?

Un grado de corrupción político-electoral es, luego entonces, el ofrecimiento y aceptación de promesas a cambio del voto ciudadano sin que existan actos en el ejercicio de las funciones públicas enderezados al cumplimiento de lo prometido, por lo que una de las medidas importantes para enfrentar esa corrupción estaría constituida por el conjunto de acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia generando puentes de comunicación y evaluación entre lo planteado o prometido y lo realizado o legislado; con ello se sensibiliza a la opinión pública, se transparenta y garantiza el acceso eficaz de la ciudadanía a la información del quehacer político-legislativo, lo que conllevará a reflejar paulatinamente la confianza de la sociedad en general en los sistemas políticos, principalmente en los partidos políticos y en los parlamentos o congresos legislativos integrados por sus entonces candidatos.

Responsabilidad y eficacia gubernamentales, cumplimiento de promesas y obtención de resultados positivos de gobierno constituyen los retos de los candidatos electos y los institutos políticos cuyos compromisos y obligaciones no sólo se centran en el proceso electoral en el que participan, sino y acaso más en la forma como ejerzan por años la función para la cual se constituyen como las opciones más convincentes.

---

19 Fernández Baeza, Mario, "Partidos políticos", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo II, p. 975.

Sección Estados

Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral: el caso Chiapas

Oswaldo Chacón Rojas*

SUMARIO: I. A modo de introducción. II. La justicia electoral desde las autoridades administrativas. III. Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral; 1. La especialización de la fiscalización electoral; 2. La regulación de las precampañas; 3. Retos derivados de las nuevas reglas para la democratización de la gestión gubernamental. IV. Conclusiones.

I. A modo de introducción

En una reciente contribución, el profesor Vallespín desarrolla un interesante análisis sobre la justicia como virtud, que vale la pena traer a colación a efecto de introducir el presente trabajo. El teórico-político español, desde una perspectiva rawlsiana, considera que la justicia "es la virtud encargada de instaurar la convivencia de acuerdo con

* Presidente del Pleno de la Contraloría de la Legalidad Electoral del Estado de Chiapas.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

todo un sistema de reglas al que compete el reparto de las cargas y ventajas sociales; marca las reglas del juego básicas en la organización de las instituciones, normas y prácticas sociales".[1] Esta elocuente definición de la justicia nos recuerda que se trata de una virtud a la que aspira toda sociedad racional, por lo que requiere estar presente en todos los ámbitos de la vida pública, máxime cuando se trata de establecer las reglas para definir la lucha por el poder político. De ahí que debamos definir la justicia electoral como la aspiración al cumplimiento de las normas y principios que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes. Mediante la aplicación de ésta se resuelven los conflictos electorales y se corrigen eventuales infracciones a la normatividad correspondiente, con lo que se garantiza la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

Al respecto, mucho se ha escrito que desde la concreción de la reforma constitucional de 1996, se ha establecido un sistema integral de justicia electoral en México, que ha venido a fortalecer nuestro estado de derecho, pues a partir de ella existe un control integral de la constitucionalidad tanto de leyes electorales como de actos y resoluciones de las autoridades en esta materia, que contravengan a la Constitución general. Esta integralidad obedece a que el derecho electoral se encuentra contenido en disposiciones de distinto rango, que van desde la Constitución —como suele suceder en la mayoría de los sistemas—, pasando por las leyes reglamentarias e, inclusive, por otros ordenamientos de menor jerarquía, como suelen ser los lineamientos o acuerdos.[2] Pero también, la integralidad se refiere a que el control que ejercen los órganos jurisdiccionales electorales, cuya cúspide lo constituye la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no se reduce a los actos o resoluciones de la autoridad administrativa electoral federal, sino que abarca las de todos los órganos de esta naturaleza presentes en las entidades federativas. Es decir, el Tribunal no se encuentra limitado a aten-

---

1 Vallespín, Fernando, "La justicia", Cerezo Galán, Pedro, *Democracia y virtudes cívicas*, (ed.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 289.

2 Recuérdese la facultad reglamentaria conferida a los órganos administrativos.

der los problemas de índole federal, sino que puede ser recurrido por causa de conflictos locales. Con ello se busca extender, sin cortapisas, el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales, sin excepción, por lo que en México es posible corregir y adecuar las decisiones de las autoridades locales a los principios y al cuerpo coherente de la Constitución general y de la ley.

Lo anterior resulta relevante, en virtud de que en los últimos años desde una nueva visión de federalismo mexicano, algunas entidades federativas han buscado atender la agenda electoral pendiente en el país, promoviendo y estableciendo reformas que sin lugar a dudas representan desafíos importantes para la justicia electoral. Consideremos que el Congreso del Estado de Yucatán ha sido pionero en legislar sobre candidaturas independientes con la reforma del 22 de mayo de 2006; Sinaloa, en establecer que la contratación de espacios en medios de comunicación en precampañas y campañas se haga a través de la autoridad electoral, con la reforma de julio de 2006; Coahuila, que con la reforma del 9 de abril 2002 marcó la pauta en la regulación de precampañas y en la flexibilidad de la duración de las campañas, entre otras.[3] Desde estas reformas locales se han venido haciendo aportaciones interesantes a la teoría democrática, puesto que corresponden a una nueva generación. Ello obedece a que se trata de reformas electo-

---

[3] En este proceso, los Congresos locales han encontrado fundamento constitucional en el artículo 116 fracción IV de nuestra carta magna, el cual establece, *grosso modo,* que los estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en relación con los siguientes aspectos: a) que las elecciones estatales y municipales se lleven a cabo por voto universal, libre, secreto y directo; b) las autoridades electorales deben ejercer sus funciones bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) las autoridades que autoricen las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, debiendo establecer para tal efecto un sistema de medios de impugnación; e) los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del voto; f) se fijen criterios para la determinación de límites a las erogaciones de los partidos pdíticos en las campañas electorales, así como los montos máximos de aportaciones privadas y los procedimientos para el control y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, se establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias y, g) se tipifiquen delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse.

© TEPJF

rales de nueva generación que están orientadas a la rendición de cuentas y a la recuperación de la confianza ciudadana en la democracia, y que se diferencian de las reformas de primera generación que promovieron y consolidaron los derechos políticos básicos, así como los correspondientes a la segunda generación que dieron lugar al surgimiento y fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral.

Básicamente, en el presente trabajo abordamos el caso de las instituciones y reglas de nueva generación establecidas en la Constitución del estado de Chiapas, a partir de la reforma del 9 de noviembre de 2004, pues resultan paradigmáticas no solamente de las aportaciones de las entidades federativas a la justicia electoral, sino también de su inherente complejidad, la cual sin lugar a dudas obligará en su momento al máximo tribunal electoral del país a emitir los criterios y precisiones correspondientes sobre aspectos que no están contemplados o regulados en la normatividad electoral federal.

II. La justicia electoral desde las autoridades administrativas

José de Jesús Orozco Henríquez considera que el concepto de justicia electoral alude, en su sentido estricto, a los medios jurídico-técnicos de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a fin de corregir errores o infracciones electorales, es decir, se trata de un concepto vinculado al proceso o a los medios procesales de control de la legalidad de los actos y procedimientos electorales.[4] Por lo tanto, la justicia electoral se compone de los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales. Dichos medios están diseñados para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.[5]

---

4 Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral,* México, Cámara de Diputados-TFE-IFE-UNAM, 1999, pp. 794-795.

5 Estos medios de impugnación de los actos y procedimientos electorales están contenidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que está vigente desde el 23 de noviembre de 1996.

Ahora bien, dichos medios o instrumentos jurídicos pueden ser tanto de carácter jurisdiccional y ventilarse entonces ante el Tribunal Electoral, como administrativo, siendo competentes para conocer los distintos órganos administrativos electorales —básicamente el Instituto Federal Electoral y sus réplicas en las entidades federativas—. Es decir, algunos conflictos electorales pueden no dirimirse ante el órgano jurisdiccional, sino que pueden resolverse ante la autoridad administrativa, la cual, además de organizadora de los comicios, es garante del cumplimiento de la ley. Sin embargo, el hecho de que la autoridad administrativa pueda realizar actuaciones materialmente jurisdiccionales no implica que sus resoluciones o actos sean definitivos y ajenos al escrutinio del órgano jurisdiccional. Lo anterior, en virtud del principio de legalidad que rige la materia electoral, el cual establece que "la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite", por lo que todas las actuaciones y resoluciones de la autoridad administrativa electoral pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral por ciudadanos o partidos políticos cuando consideren que aquél ha violentado sus derechos político-electorales, contando para ello con un sistema de medios de impugnación establecido en la ley.

Luego, estamos frente a una auténtica justicia administrativa, entendida como el conjunto de procesos a través de los cuales la autoridad administrativa electoral aplica el derecho, reconocida por las leyes mexicanas y llevada a cabo por las autoridades encargadas de la organización y desarrollo de los procesos electorales.[6] Dicho procedimiento administrativo sancionador electoral, incluso ha sido desarrollado por la autoridad jurisdiccional, según se desprende de distintos criterios vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, el cual, entre otras cosas, ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho que aplican los órganos administrativos electorales, en tanto especie del *ius puniendi* estatal.[7] De hecho, la Sala Superior ha reconocido que existen dos

---

6 Lo anterior encuentra sustento en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

7 Véase la tesis relevante: Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal,

formas de iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral. Una de ellas parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia por escrito, y la otra es el resultado de que la Junta General Ejecutiva lo inicie al recibir un informe de un órgano del Instituto Federal Electoral que, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, hubiere tenido conocimiento de la realización de una conducta que pueda constituir una violación a cierta disposición legal.[8] Asimismo, la Sala Superior ha concluido que la fijación de una sanción que corresponde a un partido político por la infracción cometida comprende tanto las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) como las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el actor y su acción, por ejemplo, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia).[9] Finalmente, también resulta relevante la tesis de la Sala Superior en donde se establece que el medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída

---

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, México, TEPJF, 2005, pp. 483 y 485; así como la tesis de jurisprudencia: régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables, Jurisprudencia ..., *ibidem,* pp. 276 y 278. En este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, si se tiene en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de *ultima ratio* y si se atiende a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho. Véase sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

8 Véase la tesis de jurisprudencia: Procedimiento administrativo sancionador genérico en materia electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación, ibid, pp. 245 y 246.

9 La propia sala ha considerado que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, en primer lugar, debe determinar si la falta fue levísima, leve o grave y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, con la finalidad de establecer si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, para proceder a imponer la sanción que legalmente corresponda. Véase la tesis de jurisprudencia: Sanciones administrativas en materia electoral. Elementos para su fijación e individualización, Jurisprudencia.., cit., pp. 295 y 296.

en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, es el recurso de apelación, mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.[10]

III. Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral

Hasta ahora, la justicia electoral mexicana relacionada con los actos de aplicación de la ley de la autoridad administrativa electoral (y su consecuente revisión) ha estado vinculada al trabajo del Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional, desconcentrado y sujeto a la vigilancia, particularmente de los partidos políticos, el cual surgió de la reforma constitucional de 1990, y es el resultado de una evolución que vino de menos a más en lo relativo a la ciudadanización de los procesos electorales, iniciada principalmente en el año de 1977.[11]

---

10 Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003. Previamente, se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante: Elecciones internas de los partidos políticos. El consejo general del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas, Jurisprudencia..., cit., pp. 523 y 524. Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior, en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente) y, por la otra, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

11 El IFE tiene su fundamento constitucional en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ahí encontramos con amplitud su naturaleza jurídica.

© TEPJF

En los últimos años el IFE ha garantizado tanto administrativa como técnica y legalmente la celebración de procesos electorales libres y equitativos, de tal suerte que en las entidades federativas se ha recogido, prácticamente con las mismas características y atribuciones, el modelo de este organismo para la organización de comicios locales. La excepción la encontramos en el diseño institucional instaurado en el estado sureño de Chiapas, a partir de la reforma constitucional de 2004, pues rompe con el esquema tradicional y separa las funciones de organización y fiscalización, que generalmente realizan los institutos electorales locales, por lo que crea un nuevo organismo administrativo denominado Contraloría de la Legalidad Electoral.

En efecto, de acuerdo con la tendencia reformista en materia electoral de las entidades federativas del país, en Chiapas se aprobó y publicó el nueve de noviembre de 2004, una reforma constitucional novedosa y de vanguardia con relación a otras leyes electorales estatales hoy vigentes, lo cual representó un avance significativo para un estado que por muchas décadas padeció la dominación del caciquismo y el clientelismo político. Para ello se instauró un nuevo diseño institucional que amplió el control de las actividades de los partidos políticos y de los ciudadanos con la finalidad de lograr dos propósitos: primeramente, que las elecciones se lleven a cabo bajo los principios de certeza, seguridad, legalidad, equidad, independencia, veracidad, objetividad e imparcialidad y, en segundo término, procurar que al mismo tiempo el sistema de partidos políticos local, como mecanismo de acceso al poder público, fuera fortalecido.[12]

En dicha reforma se estableció en el artículo 19 del texto fundamental chiapaneco un nuevo diseño institucional electoral, determinándose que la función electoral recae en cuatro órganos del poder público, a saber: el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado, el Instituto Estatal Electoral, la Fiscalía Electoral y la Contraloría de la Legalidad Electoral.

---

12 A diferencia de las reformas llevadas a cabo en otros estados como la de Baja California Sur en febrero de 2004, en donde ésta se ha reducido a meras modificaciones a las leyes secundarias, el legislador chiapaneco optó por la vía de la reforma constitucional, la cual fue seguida por la reformas a las leyes secundarias y creación de leyes orgánicas de nuevas instituciones el 14 de marzo de 2005, estableciendo el marco jurídico-electoral definitivo en el estado.

Cada órgano electoral, posee una naturaleza jurídica específica. El Tribunal Electoral es un organismo jurisdiccional competente para conocer las impugnaciones en los términos que establece la ley. El Instituto Estatal Electoral es un organismo independiente, permanente, imparcial, autónomo y público del estado, responsable de la preparación, organización y vigilancia de las elecciones estatales y municipales, así como corresponsable en la vigilancia de las precampañas. Además, tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, y a los derechos y prerrogativas de las asociaciones y partidos políticos. Tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado como el Instituto Estatal Electoral son competentes para calificar las elecciones locales. La Fiscalía, en su carácter de Ministerio Público, es responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales. La Contraloría de la Legalidad Electoral es un órgano colegiado que tiene a su cargo la investigación a petición de los interesados de las violaciones a la ley en vía administrativa, además de ser responsable de controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las precampañas y campañas electorales.

Esta institucionalización se corresponde con la división que el legislador chiapaneco hizo de los diversos aspectos de la función electoral. El nuevo diseño especializó la función electoral, por lo que a cada órgano electoral se le atribuye un específico ámbito de competencia. Por lo anterior, en el estado de Chiapas, el control jurisdiccional se ejerce a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado,[13] mientras que el control administrativo se ejerce por conducto del Instituto Estatal electoral, la Fiscalía Electoral y la Contraloría de la Legalidad Electoral, este último, en tratándose de temas de fiscalización, reglas de precampañas y cumplimiento de compromisos de campaña, temas que, por su peculiaridad, representan nuevos desafíos para la justicia electoral, que en seguida tratamos de desarrollar:

---

[13] Aunque cabe señalar que el 11 de abril de 2007, el Ejecutivo del estado envió una iniciativa de ley al Congreso local para modificar el Tribunal Electoral y convertirlo en Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.

© TEPJF

1. La especialización de la fiscalización electoral

Primeramente, cabe señalar que en Chiapas se creó un nuevo organismo administrativo electoral, con características especiales y distintas a los institutos electorales locales. Se trata de un organismo público, colegiado, administrativo y autónomo, destinado exclusivamente a velar por el respeto a la ley, por la imparcialidad de los poderes públicos, así como por la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y los gastos en precampañas y campañas. Se trata de la Contraloría de la Legalidad Electoral, organismo completamente inédito, puesto que ni el ámbito federal ni en las entidades federativas se destina la función de fiscalización a un ente autónomo y especializado en la materia, sino que se atribuye la fiscalización de los gastos de los partidos a una comisión de supervisión del financiamiento de los partidos integradas por consejeros electorales. Pero en Chiapas se estableció que la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos debe recaer en un órgano absolutamente técnico, en el que no participen los partidos políticos, lo cual representa una especialización de la función electoral que contribuye al fortalecimiento de las instituciones electorales, en virtud de que la separación clara de sus competencias ofrece mayores garantías de independencia, imparcialidad y eficacia.[14]

Por otra parte, la Contraloría tiene a su cargo, a petición de los interesados, la investigación de las violaciones a la ley electoral. En este sentido, puede recibir quejas o denuncias, ya sea de ciudadanos, partidos políticos, coaliciones, precandidatos o candidatos, iniciando los procedimientos administrativos correspondientes, ordenando las investigaciones que estime necesarias para esclarecer los hechos.

---

[14] En principio, este diseño genera la oportunidad de descargar al órgano electoral de las vicisitudes de la fiscalización y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. Para que la autoridad administrativa no se distraiga de estas tareas fundamentales resulta necesario que sea un organismo autónomo distinto el encargado de hacer valer y respetar las reglas, de fiscalizar, controlar e imponer sanciones. Asimismo, con este modelo tampoco se arriesgan los acuerdos que requieren la organización y el propio proceso electoral. No se arriesga la legitimidad, sino que se facilitan los acuerdos y consensos en la organización del proceso, pues se deslinda al Instituto Electoral de atribuciones que le generan cuestionamientos por parte de los partidos.

Ahora bien, al ser la Contraloría un organismo del estado, todas sus actuaciones y resoluciones son recurribles ante el Tribunal Electoral del estado, por lo que resulta previsible que en el futuro inmediato los efectos de su trabajo impacten inevitablemente en la justicia electoral mexicana. Máxime si consideramos que la profesionalización de la actividad fiscalizadora derivará en ejercicios de auditoria más reales a las finanzas de los partidos. Asimismo, seguramente los recursos derivados por inconformidades relacionadas a las resoluciones sobre el gasto ordinario de los partidos políticos se presentarán con mayor frecuencia, puesto que a diferencia del IFE y demás institutos electorales, que realizan la fiscalización y la dictaminación del gasto ordinario, de forma anual, la Contraloría realiza revisiones trimestrales y uno anual, lo que significa un mayor control y prevención de posibles irregularidades a la ley.[15] Esta metodología busca disminuir los errores de los partidos políticos en el manejo de sus recursos. La Contraloría puede permitirse la revisión trimestral, en virtud de ser un organismo especializado, dedicado exclusivamente a esta actividad.

Pero además, la Contraloría puede realizar otras auditorías para fortalecer las tareas de fiscalización, lo que marca la diferencia en relación con la labor de los organismos electorales en esta materia, por lo que en determinando momento los tribunales electorales estarán obligados a conocer de estos asuntos, cuando los partidos o ciudadanos consideren exista una violación a la ley. De esta manera, en sus primeros años de vida la Contraloría de Chiapas ha realizado auditorías de legalidad, consistentes en la evaluación de las obligaciones y derechos que impone la normatividad legal vigente a los partidos, así como auditorías administrativas, consistentes en el examen detallado de los procesos de gestión administrativa de los partidos con el fin de cono-

[15] Esta metodología contribuye en forma importante a lograr el objetivo de prevenir, ya que derivado de las revisiones trimestrales se generan recomendaciones de carácter preventivo, a efecto de que los partidos políticos adopten las acciones tendentes a implementar o fortalecer, según sea el caso, los controles internos que garanticen el adecuado ejercicio de sus recursos en términos de transparencia, rendición de cuentas, veracidad y razonabilidad, de tal forma que en cada período trimestral se genera un seguimiento puntual de los aspectos observados por errores u omisiones con el propósito de evitar la recurrencia de los mismos.

© TEPJF

cer la calidad de los resultados y cumplimiento de las metas con base en la organización, métodos de trabajo, controles, recursos humanos, materiales y financieros en relación con el avance de los planes estratégicos y formas de operar. Aún más importante es que han podido llevarse a cabo auditorías concurrentes, las cuales se presentan cuando a partir de indicios la Contraloría considere la pertinencia de iniciar una investigación, pudiendo realizar la práctica de una auditoría a un partido político o coalición en pleno desarrollo de las campañas, sin esperar los informes finales de gastos.

Estos ejercicios suelen derivarse de la práctica de los monitoreos de gastos, que pueden y deben ordenarse, para medir en forma específica los gastos erogados en medios de comunicación, principalmente radio y televisión, durante el desarrollo de las campañas. El monitoreo es el medio más eficaz para controlar las transferencias por fuera de los balances de los partidos políticos, pues a diferencia de los ingresos, los gastos dejan rastros. A través de esta estrategia, aunque un partido político no reporte algunos gastos en sus informes, se pueden detectar. Este ejercicio permite contar con información confiable y atractiva que puede ser contrastada con los informes de gastos que presentan los partidos. El IFE ha realizado estos monitoreos desde las elecciones del 2000, mediante la contratación de empresas privadas, pero a diferencia del IFE, que compulsa el resultado de estos ejercicios con los informes de gastos presentados por los partidos en la etapa posterior a la campaña, la Contraloría puede contar con informes de los partidos en pleno desarrollo de las campañas y contrastar el resultado de los cortes que va arrojando el monitoreo.[16]

Seguramente, todo este fortalecimiento de la actividad fiscalizadora arrojará la necesidad de que la justicia electoral determine la legalidad de las actuaciones y sanciones que en su momento desarrolle y aplique la Contraloría.

---

16 Esto es muy valioso, porque si se realizan estos ejercicios a posteriori, se deja un vacío de control, que como se ha visto genera incertidumbre y suspicacia, y repercute en la ausencia de información relacionada con los gastos en el desarrollo de las campañas, le resta transparencia al proceso, pospone la supervisión de las garantías de equidad, y no permite al electorado información trascendente para la toma de sus decisiones el día de la elección.

2. La regulación de las precampañas

Así como la especialización de la fiscalización electoral representa nuevos desafíos para la justicia electoral, las reglas de precampañas establecidas en varias entidades federativas del país, también conllevan una serie de complejidades.[17] En este sentido, el Congreso de Chiapas reguló la etapa de precampaña electoral en la reforma de 2005.[18] Se trata de un asunto novedoso, puesto que no ha habido acuerdos entre partidos en el orden federal, aun y cuando se han presentado distintas iniciativas en ambas Cámaras,[19] el objeto de regular estos aspectos es evitar la utilización de recursos de origen ilícito o desconocido en la etapa previa a las campañas, la reducción de los plazos de éstas, y con ello, la consecuente disminución del costo de las elecciones y del gasto de los partidos políticos, el cual es sumamente elevado, si tomamos en cuenta el sinnúmero de acciones (propaganda, publicidad, contratación en medios impresos y electrónicos) que los partidos políticos y candidatos o precandidatos ejercen en su afán de persuadir a los electores desde antes del inicio de las campañas.[20]

---

17 Los estados que han regulado precampañas son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Esta información es hasta el 31 de diciembre 2006.

18 En el artículo 19 se establece que "la actividad de precampaña será regulada por la ley, pero en ningún caso durará mas de treinta días". Ya en el desarrollo de esta disposición, en la ley electoral, se precisa que se entenderá por actos de precampaña y se determina en el artículo 302 fracción primera que "los partidos políticos o coaliciones presentarán para el conocimiento del Instituto Estatal Electoral, con 60 días de anticipación al día del inicio del periodo para registro de candidatos que corresponda, un programa relacionado al procedimiento que utilizaran para la selección de sus candidatos de conformidad con sus estatutos y reglamentos...". Asimismo, se establecen también las reglas para controlar el origen del financiamiento, el tope de gastos —alrededor de 15 por ciento del tope de gastos de campaña para la elección en cuestión— y el procedimiento para que la autoridad electoral fiscalice los ingresos y egresos de las precampañas.

19 Destacan las enviadas el 22 de marzo de 2004 por el Ejecutivo Federal, y las presentadas el mismo día por los diputados Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González del grupo parlamentario del PRD, y José Alberto Aguilar Iñárritu del PRI.

20 La experiencia reciente nos demuestra que las campañas se han extendido merced de las ahora llamadas "precampañas", en las cuales el gasto utilizado en propaganda rebasa por mucho los montos asignados, corriéndose el riesgo de que los gastos para la propia campaña queden rebasados sin sanción alguna.

© TEPJF

Todos estos aspectos relacionados con la generalización de los procesos de selección interna de los partidos políticos conllevan una serie de retos para el derecho constitucional y las instituciones encargadas de la regulación de los procesos electorales y, por supuesto, para la autoridad jurisdiccional en la materia. En principio, porque estos procesos tienen una corta duración, y se llevan a cabo a escasos días del registro de las candidaturas. Ante ello, la Contraloría debe resolver con prontitud la revisión de la contabilidad confrontada con los informes financieros presentados; la revisión de los informes a base de pruebas selectivas de los ingresos, gastos e inventario de bienes muebles que utilizan los precandidatos y aquellos bienes y servicios en especie que reciben; dictaminar los gastos de propaganda, constatar la veracidad de lo reportado, confrontarlo con el resultado del monitoreo de radio, televisión, anuncios y espectaculares colocados en la vía pública, así como con la propaganda en medios impresos (acciones preliminares y preventivas…). Y debe hacerlo antes del inicio de las campañas, pues las sanciones contemplan la posibilidad de que un candidato electo pierda esa condición, por lo que sin lugar a dudas estas actuaciones pueden dar motivo a la actuación en su momento del Tribunal Electoral, el cual deberá actuar con la misma prontitud.

Pero sin lugar a dudas, la regulación de los actos de precampaña que se realizan anticipadamente a los plazos establecidos constituye el principal desafío de la nueva legislación de Chiapas para la justicia electoral mexicana, aun y cuando el problema de su constitucionalidad, ya ha sido resuelta en respuesta a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, que hizo valer el Partido del Trabajo ante la reforma electoral llevada a cabo en Baja California Sur, la cual estableció que antes de los noventa días previos al inicio del proceso electoral ninguna persona puede realizar actos de propaganda de precampaña para promover a quien aspire a ocupar una candidatura a un puesto de elección popular, so pena de que se le niegue el registro como candidato.[21]

---

21 En el recurso se argumentó que dicha disposición contraviene las libertades de expresión, de publicación de las ideas y de asociación, así como los derechos políticos de votar, ser votado y de asociarse con fines políticos, garantizadas, respectivamente, en los artículos 6º, 7º, 9º y 35, fracciones I, II y III de la Constitución federal. Para mayor abundamiento *cfr.* Córdova Vianello, Lorenzo, "Sobre la posibilidad de regular precampañas electorales. Comentario a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad

En su resolución, la SCJN consideró que la imposición de ciertos límites a las actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público. En este sentido, el párrafo decimoquinto del artículo 19 de la Constitución de Chiapas dispone que

> La actividad de precampaña será regulada por la ley, pero en ningún caso durará más de 30 días. Cualquier persona que realice actos de proselitismo sin sujetarse a las disposiciones que señale la ley de la materia, independientemente de las demás sanciones, perderá el derecho a ser registrado como candidato al Cargo de Elección Popular por el cual realizó dichos actos.

La regulación establecida en esta disposición se encuentra en el Código Electoral, el cual, respecto a la prohibición de los actos de proselitismo, señala en el primer párrafo del artículo 313, que

---

26/2003", documento de trabajo, México, IIJ-UNAM, enero de 2005. El autor señala en relación al recurso, que el argumento esgrimido por el partido accionante parte del presupuesto de que la promoción de la imagen de un individuo ante sus ciudadanos, ya sea a través de la crítica de las acciones de gobierno o de los programas políticos de partidos distintos al que se milita, como de la difusión de las propias ideas y reflexiones políticas, constituye una actividad realizada en ejercicio de las garantías fundamentales de libre expresión y publicación del pensamiento. Lo mismo ocurre respecto de la promoción que un grupo de personas decidan hacer de un ciudadano, al amparo de la libertad de asociación. En ese sentido, los únicos límites a esas libertades son el respeto a la moral, los derechos de tercero, el orden público o la comisión de algún delito plateados por la propia constitución, así como la reserva que, en materia política, se hace a favor de los ciudadanos mexicanos.

> La persona que por sí misma o con su autorización expresa o tácita, a través de interpósita persona, previo al inicio de la etapa de precampaña o dentro de ella sin estar registrado en los términos de esta ley, realice actos de proselitismo, será apercibido por la autoridad competente. En caso de reincidencia perderá el derecho a ser registrado como candidato al cargo de elección popular por el cual realizó dichos actos, previo derecho de audiencia.[22]

De lo anterior se desprende que el primer reto que deberá enfrentar la justicia electoral es el que se deriva de la distinción que la legislación electoral realiza entre las actividades del ciudadano y las de los partidos políticos y candidatos. En principio, los segundos se someten a los preceptos constitucionales y legales, puesto que las categorías partido político y candidato tienen una específica connotación, mientras que el señalamiento ciudadano resulta una categoría mucho más abierta y que se opone a las específicas de candidato. Esto se desprende del hecho inobjetable de que los partidos políticos y precandidatos, al sujetar su actuar al marco normativo, se someten a un control directo por parte de los órganos electorales derivado de las reglas de precampaña, mientras que el ciudadano que realiza proselitismo fuera de dicho marco normativo evade el control que busca garantizar los principios rectores de la función electoral, entre ello los de equidad, objetividad y certeza.

En otras palabras, la actividad del ciudadano, visto de esta manera, es decir sin la calidad de precandidato, que realice actividades reguladas por las leyes electorales (previas), evade el cumplimiento de un mandato constitucional: respetar y cumplir las leyes, y con tal actuar, en el marco de un proceso electoral en puerta, atenta contra la normalidad democrática que el constituyente chiapaneco pretende fundar en los principios de equidad, certeza y objetividad de los procesos electorales.

---

22 El segundo párrafo del artículo conlleva uno de los aspectos más polémicos de la regulación, pues establece algunas excepciones al determinar que "no se considerará proselitismo o actos de precampaña la realización de actividades propias en la gestión o realización de informes inherentes de un puesto de elección popular, ni tampoco, la entrevista esporádica, en medios de comunicación en períodos distintos a los de precampañas, en las cuales se exprese la intención de buscar una candidatura".

Otro de los retos se deriva de la temporalidad, pues en principio este aspecto tiene muchos vacíos, que obligarán en su momento a la autoridad jurisdiccional a establecer a partir de cuándo empieza la autoridad administrativa a conocer de actos anticipados de precampaña. Al respecto, cabe señalar que la normatividad establece que el inicio de la actuación investigadora de la autoridad se encuentra determinada por dos elementos: la presunta infracción a la norma electoral y la existencia de una petición (denuncia) de investigación de tal hecho. Siendo estos los elementos esenciales, se entiende que la actividad de la autoridad no se encuentra condicionada al inicio o al desarrollo de un proceso electoral, puesto que el marco legal puede vulnerarse dentro o fuera de los plazos señalados por la legislación para el desarrollo de las elecciones locales. Pensar lo contrario implicaría que una conducta considerada legal [o ilegal] en un momento dado (p. ej., durante un proceso electoral), fuera calificada como legal [o ilegal] en otro momento (cuando no existiera proceso electoral), sin que se dé una variación en la norma aplicable. Sin embargo, también pudiera argumentarse que la etapa de precampaña, tal y como lo ha señalado la Sala Superior, forma parte del proceso electoral, por lo que únicamente deberían conocerse los actos anticipados a los plazos de precampaña, pero una vez iniciado el proceso electoral. En fin, se trata un aspecto que en su momento requerirá de las precisiones correspondientes por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxime si, como se prevé, en los próximos meses muy probablemente se regularán estos aspectos en el ámbito federal.

Asimismo, la complejidad de la temporalidad también se presenta cuando se intenta establecer si el control de la autoridad se refiere a un proceso electoral determinado o no tiene límites. Por el momento ni la ley secundaria ni las resoluciones del Tribunal Electoral del estado o del Poder Judicial de la Federación nos ofrecen alguna orientación. Sin embargo, partiendo de la lógica jurídica y del hecho de que la autoridad conoce de estas situaciones exclusivamente a partir de las denuncias que presentan los interesados, podemos argumentar que éstas no deberán referirse a hechos que no tengan relación o efectos sobre un proceso electoral que no sea el inmediato siguiente, o el que en ese momento tiene lugar. Sin embargo, se trata de un aspecto que también deberá ser precisado por la autoridad jurisdiccional, a efecto de asegurar los principios de certeza y objetividad en los procesos electorales locales.

© TEPJF

3. Retos derivados de las nuevas reglas para la democratización de la gestión gubernamental

Uno de los aspectos más polémicos del diseño institucional electoral de Chiapas, lo constituye la facultad de la Contraloría de la Legalidad Electoral para fiscalizar el cumplimiento de los compromisos de campaña. Dicha disposición recoge una de las principales preocupaciones de la agenda electoral de nueva generación, las cuales buscan recuperar la confianza en la democracia. Lo anterior, derivado de la pérdida de credibilidad en el sistema democrático, pues en la Exposición de motivos, se señala que "a mediano plazo, (hay) decepción y desencanto de la ciudadanía, porque sus representantes electos nunca podrán llevar a la práctica lo que propusieron en campaña. (Por ello) Esta propuesta tiene como objetivo, consolidar la confianza en la política e incrementar la participación electoral".

De lo anterior se traduce, que el legislador chiapaneco partió de la consideración de que una de las principales causas de esta crisis de confianza y legitimidad de la democracia, es la falta de veracidad en las propuestas de los candidatos en las campañas y en la falta de cumplimiento a sus compromisos.[23] En los hechos, las plataformas electorales que se presentan en las campañas, nunca se traducen en programa de gobierno. Una cosa es la estrategia a seguir para conseguir votos y otra radicalmente distinta las decisiones ejecutivas en el ejercicio del gobierno. Tal pareciera que en nuestra democracia se presenta un dominio sobre los ciudadanos electores, que se centra en el aprovechamiento partidista de los votos ciudadanos para después hacer con ellos lo que les interesa, olvidando el sentido del voto y el compromiso adquirido con la realización de un determinado programa electoral.

---

[23] Tal y como señala Rodríguez Lozano, quien fue el principal asesor de la reforma chiapaneca, "los ciudadanos están decepcionados de los políticos. Son cada vez más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos. Es frecuente que en una campaña política se hagan una serie de planteamientos demagógicos, sin sustento y sin posibilidad de llevarse a cabo cuando se llegue al poder". Rodríguez Lozano, Amador, "Nuevas reformas e instituciones para el control del gasto público en México", en *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados,* tomo II, Valadés, Diego y Miguel Carbonell (coords.), México, UNAM-IIJ, 2006, pp. 29-39.

La falta de veracidad del contenido del discurso de las campañas va en detrimento de la confianza ciudadana, no solamente en los candidatos. Lo más delicado es que deteriora la legitimidad del régimen de partidos políticos.[24] Por lo tanto, en Chiapas se intentó dar respuesta a este dilema al establecer en el artículo 10, fracción VII, el derecho de los ciudadanos de exigir a los servidores públicos electos mediante el voto popular que cumplan con sus propuestas de campaña. Con esta disposición se busca democratizar no solamente el acceso al poder, sino también la gestión y el desempeño gubernamental. Las reformas a las leyes secundarias de marzo de 2005 establecieron la competencia de la recién creada Contraloría de la Legalidad Electoral, para establecer los mecanismos necesarios para hacer valer esta disposición. En este sentido, dicha institución aprobó, el 27 de junio de 2006, el Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para el registro de propuestas de campaña de los candidatos a un cargo de elección popular, en el cual se precisa el procedimiento para llevarlo a cabo, así como el mecanismo para contrastar dichas propuestas con las plataformas electorales de los partidos que los postulan. Sin embargo, está pendiente que por vía reglamentaria se establezcan las bases para el desarrollo de las auditorías sociales o de desempeño, que permitan fiscalizar las acciones del gobierno estatal y los municipales, para con ello garantizar el cumplimiento de los compromisos de campaña. Asimismo, se requiere precisar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento en el registro o cuando se acredite la falta de cumplimiento a los compromisos de campaña, para lo cual deberán explorarse distintas propuestas, que van desde el establecimiento de meras recomendaciones hasta la publicidad de las resoluciones o la imposición de sanciones administrativas. Lo que está claro es que al tratarse de un tema novedoso y controvertido, debemos dar por seguro que la producción normativa de la Contraloría relacionada con esta materia, requerirá en su momento de la intervención de la justicia electoral de este país.

---

[24] Al respecto, recordemos que los partidos son instituciones que organizan conjuntos de ciudadanos, para competir por el poder, alcanzarlo y mantenerlo. Son indispensables para el funcionamiento de una democracia representativa, en la que periódicamente se ponen a consulta de la ciudadanía las distintas posiciones de distintos poderes.

IV. Conclusiones

A modo de conclusión, conviene reconocer que siendo la democracia un proceso de construcción y perfeccionamiento institucional permanente, es claro que los retos que enfrentan los organismos y tribunales electorales también estén cambiando. Máxime si consideramos que, aun y cuando no se ha concretado reforma electoral alguna en el ámbito federal en los últimos diez años, sí se ha presentado una intensa actividad legislativa en las entidades federativas que, tal y como hemos tratado de demostrar en el caso de Chiapas, están generando desafíos importantes para la justicia electoral mexicana.

Lo anterior, considerando que si hemos construido un sistema de justicia electoral en el que los partidos, las agrupaciones y los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que se revisen las decisiones de la autoridad electoral, resulta inevitable que aspectos tan *sui géneris,* como los derivados de la nueva legislación electoral de Chiapas, como la profesionalización de la Auditoría y Fiscalización Electoral, las actuaciones y resoluciones de un organismo inédito como la Contraloría de la Legalidad Electoral, las sanciones correspondientes a un asunto tan complejo como son los actos anticipados de precampaña o la peculiaridad de la aplicación de auditorías sociales o de desempeño a efecto de verificar si los gobernantes están cumpliendo con sus compromisos de campaña, tendrán que ser atendidos por la máxima autoridad jurisdiccional de este país.

En este sentido, si queremos que la justicia siga siendo la virtud que brinda certeza y legalidad a las relaciones de los diversos actores sociales que intervienen en nuestros procesos electorales, deberá dar respuesta a los distintos desafíos que se generan por el activismo legislativo de las entidades federativas. Por lo tanto, debemos estar muy atentos a las resoluciones que en su momento emitirá la Sala Superior del Tribunal Electoral derivadas de procesos electorales del ámbito local, ya que en las mismas podremos encontrar elementos muy valiosos que nos permitirán anticiparnos al diseño institucional y a las nuevas reglas electorales que se generaran producto de la próxima Reforma del Estado.

La reforma constitucional al artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, del 4 de octubre de 2002

David Cienfuegos Salgado*

A lo largo de la historia constitucional de Baja California se advierte que el artículo 42 ha sido reformado por decreto 35 (PO núm. 3, del 15 de enero de 1999) y por decreto 99 (PO núm. 43, del 4 de octubre de 2002). Interesa destacar el proceso legislativo que siguió la reforma de 2002.

La iniciativa original de modificación al artículo 42 data del 8 de marzo de 2001, misma que fue presentada por el diputado Alejandro Pedrín Márquez "con el objetivo de delimitar los requisitos de elegibilidad para los diversos cargos de elección popular en la entidad". La propuesta se turnó a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, donde permaneció en estudio hasta concluida la legislatura (el 30 de septiembre de 2001 concluyó la legislatura).

Una segunda iniciativa se presentó el 24 de abril de 2002, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN. La propuesta se turnó a la

* Doctor en Derecho y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. El 9 de mayo de 2002, el diputado Fernando Jorge Castro Trento presentó posicionamiento para adherirse a la iniciativa presentada.

El dictamen correspondiente se emitió por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales el 29 de mayo de 2002. En dicho documento se afirmó que desempeñar los cargos electivos "no sólo es un compromiso moral sino jurídico", y señala que cuando un candidato es favorecido por la voluntad popular "tiene el deber inevitable de cumplir fielmente con las obligaciones propias al cargo durante todo el período para el que fue electo, independientemente del ámbito que se trate". En el dictamen, la Comisión consideró procedentes las limitaciones impuestas con la finalidad de limitar la posibilidad de que determinados funcionarios públicos pudieran participar en procesos electorales para contender por otro puesto de elección popular, pues con tales limitaciones "se garantiza que el desempeño de los cargos de elección popular sean plenamente eficientes y abarquen todo el lapso para el que se ejerció el sufragio de los ciudadanos, logrando así que se garantice el bien común de la sociedad y de los propios electores que otorgaron su voto a favor de determinado candidato".

En sesión del Congreso local del 11 de julio de 2002, se pronunciaron a favor del dictamen varios diputados, pertenecientes a distintos partidos políticos. En dicha sesión se aprobó el dictamen, en lo general y en lo particular, por 21 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

El 19 de julio de 2002 el Congreso local entregó a los ayuntamientos bajacalifornianos una copia del dictamen, así como del acta de la sesión ordinaria, para efectos de que emitieran el sentido de su votación.

En la sesión del 18 de septiembre de 2002, en el Congreso local se dio cuenta de que el ayuntamiento de Mexicali votó en contra del mencionado dictamen; mientras que los ayuntamientos de Tijuana, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito votaron a favor de la reforma constitucional. Con lo anterior se entiende aprobada por mayoría y se emite la declaratoria de incorporación correspondiente, y se remite al Ejecutivo la documentación para su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.

El 4 de octubre de 2002 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* el decreto de reforma, con el número 99, del 18 de septiembre de 2002, por el cual se reforman los artículos 18, fracciones III y V, 42 y 80, de la Constitución local.

El 18 de octubre de 2002 se publicó en el mismo *Periódico Oficial* una fe de erratas sobre la reforma constitucional, que no afectó la redacción del artículo 42.

Iter de la reforma constitucional

Iniciativa original (PAN)	8 de marzo de 2001
Segunda iniciativa (PAN)	24 de abril de 2002
Posicionamiento a favor (PRI)	9 de mayo de 2002
Dictamen	29 de mayo de 2002
Lectura y aprobación del dictamen	11 de julio de 2002
Envío a ayuntamientos	19 de julio de 2002
Declaratoria de incorporación	18 de septiembre de 2002
Publicación oficial	4 de octubre de 2002
[Fe de erratas]	18 de octubre de 2002

© TEPJF

Iniciativa de reformas a los artículos 18, 42 y 80 de la Constitución Política del Estado de Baja California

Exposición de motivos

El derecho a ser votado para ejercer un cargo de elección popular es una facultad del ciudadano, que refleja la libertad política y que como garantía individual tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, esta libertad no es, ni sociológicamente ni jurídicamente, absoluta, ni está exenta de restricciones limitativas. Esta libertad política es una especie dentro de una libertad genérica, que sí es ilimitada, pero que no puede concebirse en la vida social, sino sólo en el ámbito de lo ideal, ya que la esfera jurídica de una persona termina donde inicia la de otro sujeto, tal como lo establece el adagio latino: *ubi homine societas; ubi societas, jus.*

En este sentido, la limitante de que mientras un servidor público ejerza un cargo de elección popular no deba contender para ocupar otro cargo de elección popular no constituye más que un requisito de elegibilidad en el derecho del ciudadano de participar para ser elegido para ocupar un cargo público, procurando que esta participación se dé responsablemente con la finalidad de salvaguardar el correcto funcionamiento de las instituciones políticas estatales.

Esta iniciativa en ningún modo trastoca las garantías individuales previstas en nuestra carta magna, sino que únicamente exige una par-

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

ticipación con responsabilidad. En otras palabras, se tiene la libertad de participar, pero una vez tomada la decisión, dicha participación debe sujetarse a las condicionantes que prevea el derecho.

Además, el mandato conferido genera una responsabilidad sustentada sobre principios morales regulados por el orden jurídico; esta responsabilidad no es sólo moral, sino que también es de carácter político, y se da entre los representantes electos con sus representados.

Esta relación entre representados y representante emana de un pacto social, que tiene en el sufragio una de sus múltiples expresiones. El derecho al voto del ciudadano no es una cosa menor; es una manifestación práctica de la soberanía popular en el terreno político para así conformar el poder estatal a través del cual ejercerá su soberanía plenamente. Siendo el pueblo el depositario efectivo, real, definitivo, único y originario de la soberanía, la manifiesta al votar; es el sufragio, entonces, un ejercicio de libertad política y una decisión de trascendencia comunitaria.

El voto se otorga bajo ciertos aspectos que lo condicionan, tanto de parte del elector como del aspirante, y uno de estos aspectos es la voluntad del ciudadano de que por quien vota se desempeñe en el cargo al que ha sido elegido por el tiempo por el cual ha sido elegido. Si el servidor público deja su cargo de elección popular por una razón como la de contender por otro cargo y, aun cuando lo suplan, trastoca las condiciones iniciales de su propuesta a la ciudadanía y falla en su responsabilidad política para con ésta. Se busca con esta propuesta la participación con responsabilidad.

Por otra parte, existe otro aspecto a analizar para considerar necesario que mientras un servidor público ejerza un cargo de elección popular no deba contender para ocupar otro cargo de elección popular, y esta es la del correcto funcionamiento de las instituciones políticas.

Para lograr los fines estatales es indispensable que las instituciones políticas funcionen correctamente, y en este tenor la continuidad y la certeza que de ellas tiene el gobernado son dos características que no debe perder, pues si carecen de ellas pierden legitimidad.

Las instituciones públicas tienen un doble aspecto: el objetivo, que es el que precisamente las hace instituciones: es decir, una cualidad de permanencia y legalidad que se extiende en el tiempo y en

sus objetivos independientemente de sus integrantes: el otro aspecto es el subjetivo, que gira en torno a la pregunta: ¿qué personas la integran? En este sentido, una institución se ve afectada y no puede funcionar correctamente si el factor humano que la integra varía considerablemente, si las funciones allí realizadas se ven afectadas por la falta de seguimiento.

Si bien es cierto que constitucionalmente se prevé la figura de la suplencia de los servidores públicos que ejercen un cargo de elección popular, esta figura surge y se desarrolla como una medida de contingencia, y que sólo encuentra su finalidad en la necesidad de impedir la falta de integración de las instituciones políticas que imposibiliten su funcionamiento ante la falta temporal o definitiva del titular. La razón de esta falta temporal o definitiva es la que hace la diferencia en cuanto a la responsabilidad política del representante o autoridad ante el cuerpo de electores o gobernados.

Por otra parte, la certeza del gobernado con respecto a quién eligió como representante es otro factor a considerar, ya que desde el aspecto de la oferta política hasta el de las cualidades personales es tomado en cuenta por el elector para tomar su decisión, además de que estos aspectos también sirven para el proceso de identificación entre el ciudadano y su representante; si la persona que ejerce la representación popular cambia, ya sea temporal o definitivamente, esto en sí trastoca el correcto funcionamiento de las instituciones.

Un gobierno sin continuidad y sin certeza por parte del gobernado sobre quiénes son sus representantes, es un gobierno que pierde, de facto, legitimidad, característica imprescindible del poder público en la democracia, y que se adquiere no sólo jurídicamente, sino que, de acuerdo con la ciencia política, debe ganarse día a día.

En virtud de lo precisado con anterioridad y con fundamento en los artículos 114, fracción I; 115, 116, 117, 118 y 119, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, los suscritos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, nos permitimos someter a consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa, en los términos siguientes:

INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 18, 42 Y 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ARTÍCULO 18.- No pueden ser electos diputados:

© TEPJF

I...

II...

III. Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión durante el período para el que fueron electos.

IV...

V. Los Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el período para el que fueron electos.

VI a la VII...

ARTÍCULO 42.- No podrán ser electos Gobernador del Estado: el Secretario General de Gobierno, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Procurador General de Justicia del Estado y los Secretarios y Directores del Poder Ejecutivo, salvo que se separen de sus cargos en forma definitiva, noventa días antes de la elección.

Los Militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policíacos no podrán ser electos Gobernador del Estado salvo que se separen de sus cargos en forma provisional noventa días antes de la elección.

Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el período para el que fueron electos.

ARTÍCULO 80.- Para ser miembro de un Ayuntamiento:

I a la III...

IV. No tener empleo, cargo...

No podrán ser electos miembros de un Ayuntamiento...

Los Diputados Locales, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión durante el período para el que fueron electos.

Los Militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policiacos, salvo que se separen de sus cargos en forma provisional noventa días antes de la elección.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Túrnese a los Ayuntamientos del Estado para el trámite previsto por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado.

SEGUNDO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California.*

"Por una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos". Dado en el Salón de Sesiones Benito Juárez García a los 24 días del mes de abril de 2002.

Atentamente. Diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, y firman los diputados del Partido Acción Nacional.

© TEPJF

EUGENIO ELORDUY WALTHER, GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ANUNCIO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO ME ENVIÓ PARA SU PUBLICACIÓN EL DECRETO NÚM. 99, CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE:

LA H. XVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, EXPIDE EL SIGUIENTE:

DECRETO NÚM. 99

ÚNICO.- Se aprueba la reforma a los artículos 18, fracciones III y V, 42 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 18.- No pueden ser electos diputados:

I a la II.- ...

III.- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión durante el período para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo.

IV.- ...

V.- Los Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el período para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo.

VI a la VII.- ...

ARTÍCULO 42.- No podrán ser electos Gobernador del Estado: el Secretario General de Gobierno, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Procurador General de Justicia y los Secretarios y Directores del Poder Ejecutivo, salvo que se separen de sus cargos en forma definitiva, noventa días antes de la elección.

Los Militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policíacos, no podrán ser electos Gobernador del Estado, salvo que se separen de sus cargos en forma provisional, noventa días antes de la elección.

Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados locales, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el período para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo.

ARTÍCULO 80.- Para ser miembro de un Ayuntamiento …

I a la IV. …

No tener empleo, cargo …

No podrán ser electos miembros de un Ayuntamiento …

Los Diputados Locales, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión durante el período para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando estos no estuvieren ejerciendo el cargo.

Los militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policíacos, salvo que se separen de sus cargos en forma provisional noventa días antes de la elección.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*.

DADO en el Salón de Sesiones "Lic. Benito Juárez García" del Honorable Poder Legislativo, en la Ciudad de Mexicali, Baja California, a los once días del mes de julio del año dos mil dos.

DIP. JESÚS ALEJANDRO RUIZ URIBE
P R E S I D E N T E

DIP. LAURA SÁNCHEZ MEDRANO
S E C R E T A R I A

DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, MANDO SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

GOBERNADOR DEL ESTADO
EUGENIO ELORDUY WALTHER

SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
BERNARDO BORBÓN VILCHIS

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

Sección Bibliográfica

Una nueva mirada a un tema de nuestro tiempo. *Sobre la democracia constitucional* de Pedro Salazar Ugarte*

Santiago Nieto Castillo**

La obra de Pedro Salazar es una nueva mirada a dos temas clásicos, pero cuya conjugación es profundamente actual. Clásicos, porque los conceptos democracia y Constitución han acompañado al ser humano desde la Grecia antigua, no siempre con la carga positiva que poseen en la actualidad. Actuales, porque uno de los temas de nuestro tiempo, si se me permite utilizar la frase, es reflexionar sobre las tensiones existentes entre los conceptos democracia y Constitución como el único camino para fortalecer la democracia constitucional. Ésa es la invitación que formula Salazar Ugarte desde la trinchera académica: tomar esa tensión en serio.

Me interesaría detenerme en tres aspectos que toca de manera magistral, como siempre, Pedro Salazar. El primero de ellos es que la armonización de los conceptos democracia y Constitución, tanto desde el punto

* Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* , México, FCE IIJ, 2006, 287 pp.

** Doctor en Derecho y Jefe de Unidad en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

de vista teórico pero también en un Estado determinado, dista mucho de ser sencilla. Democracia y Constitución no son términos unívocos, tampoco estables. Cada sociedad, de conformidad con su momento histórico, dota de significados distintos a cada uno de estos conceptos, no siempre positivos y no siempre equivalentes. La radiografía teórica de Salazar Ugarte, lo mismo que las radiografías médicas, nos muestran precisamente los males que aquejan a dichos términos e impiden su inmediata armonización. La obra es, pues, sencillamente descarnada, ya que refleja sin ataduras y sin atavismos una realidad de las sociedades democráticas actuales: la confrontación inacabada entre ambos conceptos y, lo que es más importante, las alternativas teóricas que permiten superarla.

Con esta radiografía, que evidencia las tensiones entre Constitución y democracia, Salazar Ugarte desecha por caducos los diagnósticos y recetas que habían sido propuestas por el constitucionalismo clásico mexicano. La idea esbozada por los libros clásicos del constitucionalismo mexicano, algunos de ellos escritos con anterioridad a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, nos dicen que México es una república democrática por el solo hecho de que así lo dice la Constitución. Con introducir el concepto de democracia en la Constitución, por arte de magia, el Estado mexicano era considerado democrático, a pesar de que en el pasado no muy lejano, el respeto al sufragio fuera en muchos casos una quimera, que existiera un sistema de partido hegemónico con elecciones no competitivas o que la distribución del poder fuera anulada por un presidente omnipresente.

Salazar, por el contrario, nos explica el surgimiento real de los conceptos, su evolución y primeros enfrentamientos hasta las discusiones actuales. Al respecto, es interesante advertir en la obra el énfasis que el autor brinda a la comparación entre las revoluciones francesa y norteamericana (muchas veces mostradas como paralelas en el constitucionalismo clásico mexicano). Como la Revolución francesa hizo hincapié en la supremacía del Parlamento, representante de la voluntad popular, incluso sobre la propia Constitución; en tanto que la Revolución norteamericana planteó el control del Parlamento, como una necesidad para que fuera posible la organización popular, los franceses optaron por la democracia, con el riesgo de construir un régimen autoritario. Los norteamericanos, por la Constitución, con el

riesgo de que las generaciones anteriores impusieran una camisa de fuerza a las nuevas. Ambos modelos no podían considerarse como democracias en el sentido moderno del término, al carecer, entre otras cosas, de sufragio universal. Como explica Ugarte, los norteamericanos sortearon el problema a través de las enmiendas que permiten la revisión de la Constitución sin poner en marcha la fuerza generadora e, incluso, incontrolable, del poder constituyente.

Una parte fundamental de la obra tiene que ver con el concepto de democracia moderno. Éste se relaciona con el ejercicio del poder, no por parte del pueblo, sino de todos los ciudadanos individualmente considerados. La democracia moderna es el régimen de la igualdad (en dignidad y derechos); de la libertad como autonomía; de la representación ejercida por representantes electos no sometidos; de la pluralidad política en la que el conflicto de intereses es la constante; de la regla de la mayoría con respeto a las minorías (pues sus derechos forman parte del coto vedado del cual nos hablara Garzón Valdés). En esta última discusión, Salazar Ugarte se pone del lado del concepto de democracia formal elaborado por Bobbio y la define como el conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado a tomar decisiones y mediante qué procedimientos. Para el autor, esta concepción de democracia disminuye la tensión entre el propio término y la Constitución.

Las tensiones entre los términos democracia y Constitución son el fondo de la investigación. Para entender dichas tensiones, Salazar Ugarte inicia señalando en qué son comunes la democracia y la Constitución. Por principio de cuentas, en el individualismo ético, fundamento de la igualdad en derechos de libertad del constitucionalismo y la igualdad decisoria en la democracia. Además, son comunes en el hecho de que ambas son normas jurídicas. Sin embargo, a pesar de las semejanzas, ambos conceptos tienen diferencias que los hacen, en ocasiones, incompatibles.

¿Qué tensiones surgen? Primero, la fuerza de atracción de ambos conceptos. Los dos conceptos entran en choque para tratar de abarcar al otro. El tema del control constitucional es buena prueba de ello: la Constitución como límite de las mayorías democráticamente electas. Pero también puede ser el contrario: la fragilidad de la Constitución reformada por oleadas de mayorías democráticas.

En ese orden de ideas, Salazar plantea dos tipos de problemas: el conceptual y el institucional, cada uno de los cuales evidencia, a su vez, dos tensiones distintas:

a) La primera tensión tiene que ver con la tensión entre los derechos fundamentales individuales y la autonomía política, en el sentido de que los derechos fundamentales pueden constituirse, de acuerdo con determinadas visiones, en límite a la autonomía política;

b) La segunda es la existente en el contenido de las decisiones y la forma en que éstas son tomadas (entre la democracia sustancial de Ferrajoli y la formal de Bobbio, podríamos decir). La democracia formal postula que una decisión es válida si fue tomada mediante el procedimiento establecido. La sustancial tiene que ver, precisamente, con los límites a lo decidible;

c) La tercera tensión se relaciona con la supremacía constitucional y su relación con el Poder Legislativo. La pregunta es ¿cómo debe responder el Poder Legislativo frente a la rigidez constitucional?, y

d) La última tensión es la que existe entre el Parlamento y los jueces constitucionales. Esta tensión no es otra que la objeción que se ha realizado al Poder Judicial como mecanismo contra mayoritario.

En los problemas conceptuales el riesgo es que las decisiones mayoritarias se conviertan en opresoras de las minorías; en los problemas institucionales que la judicialización de la política se traduzca en un coto de poder de un cuerpo aristocrático intérprete último de la Constitución. Nada fácil, más si se toma en cuenta el carácter siempre controvertido de una interpretación constitucional. El control constitucional de leyes, basado en la supremacía constitucional, queda conferido a un poder con escasa legitimidad democrática directa.

Las alternativas de solución empiezan a dibujarse a partir del capítulo IV, en el que el autor explica las teorías que han marcado una tendencia hacia la Constitución, como las de Zagrebelsky, Ferrajoli, Ferreres, Dworkin o Garzón. La referencia hacia este lado del péndulo refleja el interés del autor vinculado directamente con el neoconstitucionalismo, concepción teórica que no sólo describe su objeto de estudio, sino prescribe cómo debería ser una Constitución

democrática, no sólo de origen (en virtud de que el documento fue aprobado por un constituyente democrático), sino también porque dichas normas constitucionales contienen las reglas del juego democrático y son necesarias para su ejercicio.

El capítulo IV encuentra su contraparte en el V, en el que el péndulo de la tensión democracia-Constitución se inclina hacia la primera. Ahora, Waldron y Nino aparecen en escena, si bien este último no da nunca la espalda al constitucionalismo. Para Salazar, ambas teorías comparten un núcleo fundamental: la convicción de que el valor de la autonomía política de las personas, fundada en el reconocimiento de su dignidad, está por encima de cualquier presunta restricción constitucional.

Al finalizar la obra, Pedro Salazar termina planteando el justo medio aristotélico para solucionar los problemas derivados de esta contradicción. Ante la tensión que existe entre libertad personal y derechos fundamentales, sostiene que la autonomía política de los ciudadanos debe estar limitada por el reconocimiento de algunos derechos fundamentales. Los derechos fundamentales, contemplados en las Constituciones, son precondiciones o condiciones (como los derechos políticos) para el ejercicio de la democracia.

Ante la segunda tensión, que surge entre legitimidad formal y legitimidad de contenido, Pedro Salazar plantea que se debe aceptar que la legitimidad formal de las decisiones depende del respeto de algunos derechos fundamentales; es decir, que no basta con que una mayoría democráticamente electa tome una decisión, sino que ésta debe ser, en algunos supuestos, acorde con ciertos derechos fundamentales. Su posición no es radical, como la de Ferrajoli, sino moderada, al reconocer que una decisión es democrática si ha sido asumida conforme al procedimiento establecido, pero al mismo tiempo respeta los límites constitucionales, porque el ejercicio del procedimiento de toma de decisión democrática sólo será posible si se cumplen las condiciones constitucionales.

Ante la tensión que existe entre el principio de supremacía constitucional y las decisiones parlamentarias, así como entre el coto vedado y la reforma constitucional, Salazar plantea que el poder reformador de la Constitución debe contar como límite a los derechos fundamentales. Sin embargo, este límite no es absoluto, y depende también del

© TEPJF

tipo de derecho fundamental de que se trate. Así, Salazar propone diferentes grados de rigidez de acuerdo con las distintas materias, desde un coto "vedadísimo" hasta cotos más moderados para los demás derechos fundamentales.

Finalmente, respecto del control constitucional, el autor plantea que el poder del Poder Judicial o de los tribunales constitucionales debe matizarse, pues de lo contrario podemos pasar del gobierno de leyes al gobierno de hombres; para ello, presenta el modelo canadiense como orientador: la posibilidad de que el Parlamento reformule las leyes declaradas inconstitucionales o que incluso apruebe normas en contra de las decisiones judiciales.

Dos puntos adicionales quisiera resaltar de la obra: uno de ellos es que la democracia constitucional, pese a ser una construcción teórica, es, a su vez, una cuestión de grado. Un Estado se acercará o alejará de este modelo y podremos considerarlo más o menos democrático, más o menos constitucional de derecho.

Salazar define, al inicio de la segunda parte de la obra, a la democracia constitucional como el modelo que contiene los siguientes elementos:

a) sufragio universal;
b) el reconocimiento de derechos sociales a nivel constitucional, y
c) la plena constitucionalización del ordenamiento jurídico a través de mecanismos de control constitucional.

A simple vista podría parecer que la importancia que el autor le da a los derechos sociales es exagerada, pero esto no es así si se toma en cuenta la propia explicación del discípulo de Bovero: el ejercicio real de los derechos sociales es una precondición para la participación ciudadana, que prevenga los retrocesos sociales y promueva los avances garantizando de mejor manera los propios derechos. Al respecto, convendría reflexionar sobre el cumplimiento de cada uno de estos elementos en la democracia constitucional mexicana.

El último punto al que me quiero referir es el control constitucional, particularmente de las leyes. Como el autor resume, Europa llegó un siglo después al control constitucional que Estados Unidos, y lo hizo con un sistema de control concentrado de la Constitución por conducto de tribunales especializados, a diferencia del modelo norteamericano, que desde los labores del siglo XIX había pugnado por un control difuso de la constitucionalidad en manos de los juzgadores.

Contra el control constitucional, es cierto, se ha escrito mucho, por lo menos en dos direcciones: el impacto que genera éste en la división de poderes y la objeción contramayoritaria del Poder Judicial o del tribunal constitucional especializado. No en balde Salazar plantea que el problema máximo del constitucionalismo contemporáneo es como proteger los derechos fundamentales, sin vulnerar el espacio de decisión democrática de los representantes populares. Por eso, el control constitucional es un tema de nuestro tiempo, porque sin él, las mayorías democráticas podrían caer en excesos, como lo han hecho en el pasado. O como está ocurriendo en naciones no lejanas, en donde el modelo democrático ha servido para dar pasos hacia el autoritarismo.

Para Pedro Salazar las presentaciones salen sobrando. Es, indubitablemente, una de las caras jóvenes y, a su vez, más experimentadas del constitucionalismo y la teoría política contemporánea en México. Sin embargo, no son las cuestiones biológicas las que nos llevan a reseñar su obra escrita, sino las reflexiones en ella vertidas. Finalmente, para nadie es desconocido que la juventud es un defecto que se quita con el tiempo. La experiencia, por el contrario, permanece y se acrecienta con el paso de los años. Experiencia que se refleja en esta obra, cuya lectura es ampliamente recomendada por su claridad, precisión, calidad y, hay que decirlo, también por las convicciones democráticas del autor, que en obras como esta enfatiza la necesidad de fortalecer a la democracia constitucional en días de poderes, formales e informales, cada vez más absolutos.

© TEPJF

Bibliografía especializada sobre representación proporcional

Acedo, Blanca M., *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 61 p.

Alfaro Vázquez, Lenin, "El régimen jurídico electoral del principio de representación proporcional en el México del nuevo milenio", *Alegatos*, México, núm. 52, septiembre-diciembre de 2002, pp. 493-512.

"Algunos problemas de la representación política", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núms. 118-119, marzo de 1994.

Arias Maldonado, Manuel y Valencia Sainz, Ángel, "Participación y representación en la teoría política verde: nuevos contenidos para viejos conceptos de la democracia liberal", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 147, diciembre de 1998.

Arroyo Carrillo, Carlos, "La desnaturalización de los diputados asignados por el principio de representación proporcional en el actual sistema político mexicano", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México: Memoria del Congreso Nacional los Tribunales Electorales del Nuevo Milenio*, núm. 2 [abril-junio de 2000], pp. 30-41.

Asensi Sabater, José, "Estado y representación política: esquema de una crisis", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núms. 118-119, marzo de 1994.

Becerra Bravo, Raúl, "Los partidos políticos y la representación política nacional", *Apuntes Electorales*, año IV, núm. 15, enero-marzo de 2004.

Berrueto Pruneda, Federico, "La representación proporcional", *Nexos*, año 14, vol. XIV, núm. 164, agosto de 1991, pp. 60-74.

Blanco Gaspar, Vicente, *El voto ponderado*, Madrid, Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1981, 228 p.

Bovero, Michelangelo, "El parlamento y la representación proporcional: democraticidad, representatividad", *Democracia* (4) enero-junio de 1994, pp. 11-20.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

Cabrera, Ernesto, "Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 33, núm. 130, julio-septiembre de 1993, pp. 281-294.

Cano Bueso, Juan, "En torno a las transformaciones de la representación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 34, núm. 101, mayo-agosto de 2001, pp. 381-420.

——"Grupos parlamentarios y representación política", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

Carbonell, Miguel, "Representación política y espacio público", *Bien Común*, 11, 132, diciembre de 2005, pp. 71-74.

Carrera Guillén, Eduardo, "Asignación de diputados y regidores de representación proporcional", *Voces*, año 1, núm. 1, febrero-marzo de 2000.

Casillas H., Roberto, "La representación popular en una sociedad política pluralista", *La Justicia*, t. XXVI, núm. 602, junio de 1980.

Castillo Sandoval, Jesús, "Cómputos municipales y asignación de miembros de ayuntamiento de representación proporcional", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, núm. 1, octubre de 1996.

Chueca Rodríguez, Ricardo, "Veinticinco años de representación política", *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004.

Congreso Coloquio Internacional. Dilemas de la Democracia en México (2000: México, Distrito Federal), *Dilemas de la democracia en México: los actores sociales ante la representación política*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos: Instituto Federal Electoral, 2002, 357 p.

Congreso Seminario Representación Política y Toma de Decisiones [2003: México, D.F.], *Representación política y toma de decisiones*, México, Universidad Iberoamericana: Fundación Información y Democracia, 2004, 103 p.

Cornejo Ballesteros, Carlos Eduardo, "La representación proporcional en México a la luz de la teoría democrática", Puebla, Méx., Universidad de las Américas, 2003.

Correa Moreno, Sergio B., "La representación proporcional en el Estado de México", Toluca, Instituto de Estudios Legislativos, 1999, [394] p. (Cuadernos legislativos; núm. 1).

Cossío Díaz, José Ramón, "Facultades de los estados para determinar las reglas de integración de las legislaturas locales de acuerdo con los principios de mayoría relativa y representación proporcional", *Ágora*, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (23) febrero-abril de 2006, pp. 12-17.

Cruz Velásquez, Jesús Javier, "El sistema de representación proporcional, marco jurídico-político para la integración plural del congreso (escenario para el ejercicio de sus funciones)", *Quórum*, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998.

Delgado Eetévez, José Francisco, "Apuntes para una reforma a las normas de asignación de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos según el principio de representación proporcional", *Temas Electorales*, 2001, pp. 191-214.

Delhumeau, Iván, *La representación proporcional en el Congreso Mexicano: voz y voto de las minorías; ensayo*, [Durango]: [Universidad Juárez del Estado de Durango], 2003? 93 p.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael, *La representación proporcional: el caso Jalisco*, México, Tribunal Federal Electoral, 1991, 900 p.

Díez-Picazo, Luis María, "Los criterios de representación proporcional del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el congreso de los diputados", *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría,* Madrid, [s.n.], 1991, vol. 3, pp. 2057-2074.

"Los dilemas de la representación política", *Voz y voto. Política y elecciones*, núm. 70, diciembre de 1998, pp. 12-15.

"Diputaciones plurinominales o de representación proporcional", *Estudios Económicos y Sociales* (928) abril de 2003, pp. 149-150.

"Diputados por representación proporcional: asignación por resto mayor, Legislación de Yucatán", *Análisis Electoral*, México, Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas (15) julio de 1998.

"Diputados propietarios y suplentes de representación proporcional", *Voz y Voto. Política y elecciones* (55), septiembre de 1997, pp. 28-29.

Domínguez, Carlos Armando, *La representación proporcional y la apertura política en el período del presidente Rivera, 1962-1967*, San Salvador, El Sal., Tribunal Supremo Electoral, 1997, 78 p.

© TEPJF

Emmerich, Gustavo Ernesto y Medina, Luis Eduardo, "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: el caso de 2003", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005.

——"Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004.

Emmerich, Gustavo Ernesto y López Ulloa, Xóchitl, "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001", *Región y Sociedad*, núm. 30, vol. 16, mayo-agosto de 2004, pp. 3-42.

"En sus marcas: candidatos a diputado federal de representación proporcional; diez primeros nombres de cada lista", *Voz y Voto. Política y Elecciones* (123) mayo de 2003, pp. 38-42.

Ernesto Medina, Luis Eduardo, "La representación proporcional en el Congreso mexiquense: el caso de 2003", *Argumentos*, núms. 46-47 diciembre-abril de 2003-2004, pp. 97-119.

Estudio de las reglas y fórmulas para realizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, México, TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral, Sala Regional Xalapa, 1995.

Favela Vargas, José Gerardo, "El sistema de representación proporcional: epílogo y conclusiones", *Revista del Tribunal Estatal Electoral de Durango*, año 3, núm. 10, julio-septiembre de 2001, pp. 51-55.

——"El sistema de representación proporcional, su origen y objetivo de pluralidad representativa de las corrientes políticas", *Revista del Tribunal Estatal Electoral de Durango*, año 3, núm. 9, abril-junio de 2001, pp. 54-59.

Favoreu, Louis, "Estudios: principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17, 50, mayo-agosto de 1997, pp. 13-28.

Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política, sistemas electorales*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, 123 p.

Flores Bernal, Raúl, "Cómputo y asignación de diputados de representación proporcional en el código electoral del Estado de México", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*: los Órganos Jurisdiccionales Electorales en México y Otros Ensayos en Materia Electoral, núm. 11 [mayo-junio], pp. 263-295.

——*Fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional [una interpretación teórica al derecho electoral del estado de México]*, Toluca, Estado de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Unidad Regional Toluca, [1998?], 37 p.

Frías, Pedro José, "La representación política en la democracia contemporánea. La democracia virtual", *Boletín Informativo*, año XIV, núm. 148, agosto de 1998.

García Alvarez, Yolli, *Fórmula de asignación de diputados de representación proporcional*, México, TFE, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1996, [43] p.

——"Senadores de representación proporcional ¿debut y despedida?", *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 4, núm. 3, mayo-junio de 1998, pp. 4-7, 15.

García Belaunde, Domingo, "Sistema electoral y representación política en el Perú actual", *Derecho*, núm. 41, diciembre de 1987.

García Jiménez, Arturo, "Hacia una nueva perspectiva de la representación proporcional en México", *Democracia y Gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 213-225.

García Romero, Eva, "Reforma al artículo 54 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: sistema de representación proporcional", México: El autor, 1963, 96 p., tesis (abogado), Escuela Libre de Derecho.

García Solís, José Alfredo, "Elección indirecta de diputados de representación proporcional en el estado de Veracruz", *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 2, núm. 3, mayo-junio de 1996, pp. 1-2.

——"El procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos del estado de Veracruz: análisis y vías de solución", *Justicia Electoral. Revista*

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1998, núm. 11, pp. 99-103.

Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México: Fontamara, 1997, 117 p.

Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y constitución democrática, hacia una revisión crítica de la teoría de la representación*, Madrid, Civitas, 1991, 121 p.

Ghioldi, Américo Antonio, *Más allá de la revolución: polémica radical-socialista sobre representación proporcional: la reforma constitucional*, Buenos Aires: [La Izquierda], 1957, 199 p.

Ghiringhelli, Robertino, "Representación política y elitismo democrático", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 33, 127, enero-marzo de 1987, pp. 31-62.

Godínez Gutiérrez, Jorge I., "La representación política", *ABZ. Información y Análisis Jurídicos*, año II, núm. 25, 1 de julio de 1996.

Gómez Moreno, César David, "La representación proporcional en el Estado de México", *Apuntes Electorales, Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, año IV, núm. 18, octubre-diciembre de 2004, pp. 69-89.

González Uribe, Héctor, *El problema de la representación política y la solución corporativa*, México, Jus, 1940, 190 p.

Guinier, Lani, *The tyranny of the majority: fundamental fairness in representative democracy*, Nueva York: M. Kessler, Free, c1994, 324 p.

Gutiérrez Gómez, Alfredo, *La propuesta II: complejidad, derecho y representación política*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, 247 p.

Justo López, Mario, *La representación política*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1959, 75 p.

Laporta, Francisco J., "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1989.

Lardeyret, Guy, "El problema de la representación proporcional: RP", *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, pp. 155-160.

La representación política de la mujer en Europa y América Latina: barreras y oportunidades, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latino Americanas, 1997, 62 p.

"La representación política", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León*, año 6, núm. 47, mayo de 2002.

"La representación proporcional en la Cámara de Senadores", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 865-872.

"La representación proporcional en el diseño institucional mexicano", *Crónica Legislativa*, 2 marzo-septiembre de 1998, pp. 44-49.

Leiras, Marcelo, "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente", *Contribuciones*, año XIX, núm. 1 (73), enero-marzo de 2002.

Lions, Monique, "La representación proporcional y las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986 en Francia", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas* (8) mayo-agosto de 1988. pp. 387-405.

López, Héctor F., "La representación proporcional", México, Impr. de Eduardo Limón, 1930, *Derecho constitucional*, t. 2 [fol. 10], 39 pp.

Lozoya Varela, Rafael, "La representación proporcional en el Congreso del Estado de Chihuahua", *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México* (2) noviembre de 1996, pp. 99-108.

Macedo Barceinas, Aidé, "Sistema electoral de representación proporcional en la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", *Temas Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 263-291.

Marín García, Arlette, "El límite a la existencia de los diputados de representación proporcional en un sistema de partidos competitivos: un equilibrio de la democracia", *Gaceta Electoral*, núm. 2, enero de 1998.

Martín Campo Kindler Von Knobloch, Carmen, *La representación proporcional, un factor importante para la democratización en México*, México, 2001. 135, XII h.; tesis (abogado)-Escuela Libre de Derecho.

Martelo, Mercedes, "El sistema electoral venezolano: resultados de la aplicación del sistema de representación proporcional en la composición de las cámaras del Congreso", *Colección del Cincuentenario*, núm. 2, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1987, pp. 221-273.

Martín Oviedo, José María, "La representación política en el actual régimen español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 198, noviembre-diciembre de 1974.

Méndez Rivera, José Ángel, "La equidad en la representación proporcional electoral", *Tu Voto es Poder*, año 1, núm. 3, enero-febrero de 2001, pp. 4-6.

Mixed-member electoral systems: the best of both worlds? / edited by Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg. Oxford; New York: Oxford University, 2001, 656 p.

Morales Hernández, Cirilo, "La representación proporcional legislativa polariza juicios de políticos y académicos", *Forum* (136) agosto de 2004, pp. 21-23.

Morales Rosas, Sabina, *Registro y representación: los partidos políticos en su intento por rebasar los umbrales*, México, 1990-2003, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, 178 p.

Neyra Chávez, Armando, "La representación política obrera", *Crónica Legislativa*, núm. 15, julio-agosto de 2000, pp. 110-118.

Noiret, Serge, "La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919: una frágil modernización democrática", *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1997, pp. 73-96.

Palomar Maldonado, Evaristo, "Sobre la representación política en la teorización del racionalismo siglos XVII y XVIII", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 87, 1996-1997.

Pérez Gándara, Raymundo, *Alcances y consecuencias de la adjudicación de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el contexto de unas elecciones extraordinarias en solución de continuidad, necesaria, cierta y contingente*, México, TFE, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación Académica de Ciencia Política, 1995, 26 p.

Pérez Guilhou, Dardo, "Representación y participación política", *Foro Político: Revista del Instituto de Ciencias Políticas*, vol. XXXI, abril de 2001.

Pérez López, Benito Guillermo y Alfaro Vázquez, Lenin, "Revisión general de las fórmulas electorales para elección de diputados federales por el principio de representación proporcional", *Alegatos*, núm. 54, mayo-agosto de 2003, pp. 205-226.

Persson, Torsten, *How do electoral rules shape party structures, government coalitions, and economic policies?*, Torsten Persson, Gérard Roland, Guido Tabellini. London: Centre for Economic Policy Research, 2004. 54, [6] p. (CEPR discussion paper; núm. 4224)

Peruzzotti, Enrique, "Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa", *Política y Gobierno* 11, 1, primer semestre de 2004, pp. 43-72.

Pfeiffer Islas, Mario E., "Las primeras diputaciones de minorías y de representación proporcional en el Estado de Hidalgo", *Ágora*, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo (15) mayo-agosto de 2003, pp. 8-18.

Portero Molina, José A., "La representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, septiembre-diciembre de 1991.

Powell, G. Bingham, *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*, New Haven, Connecticut: Yale University, c2000, 298 p.

Principio de proporcionalidad en materia electoral, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, 596 p.

Quade, Quentin L., "La representación proporcional [RP] y el arte democrático de gobernar", *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, pp. 161-166.

"Registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional en San Luis Potosí", *Voces*, año 1, núm. 2, abril-mayo de 2000, pp. 6-8.

Reinoso, Diego, *Votos ponderados: sistemas electorales y sobre representación distrital*, México, D.F., Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, M. A. Porrúa, 2004, 249 p.

© TEPJF

"Representación política y gobernabilidad democrática", *Voz y Voto. Política y Elecciones*, núm. 70, diciembre de 1998, pp. 8-11.

Representantes de elección popular, período 1935-2009: gobernadores del Estado, presidentes municipales, diputados de mayoría relativa y representación proporcional, plurinominales, México, Gobierno del Estado de Colima PRI, 2006, 292 p.

Rocha Díaz, Salvador, "El senado como órgano plural de representación política y territorial y las funciones que debe desempeñar", *Revista del Senado de la República*, vol. I, núm. 1, octubre-diciembre.

Rojas Villaseñor, Teresa, "¿Se justifican los legisladores de representación proporcional?: al ungir a los pluris, las dirigencias partidistas controlan apoyos, premian disciplinas, emplean amigos y alivian derrotas", *Debate Legislativo en Pleno* (70) abril de 2006, pp. 11-14.

Rubio Llorente, Francisco, "Teoría jurídica de la representación política", *Boletín Informativo*, año XV, núm. 162, octubre de 1999.

Ryden, David K., *Representation in crisis: the constitution, interest groups, and political parties*, Albany, New York, State University of New York, c1996, 309 p.

Sánchez Macías, Antonio, "Los senadores de representación proporcional", *IFE-Tatuan* (1) agosto de 2001, pp. 24-27.

Santacruz Favela, Julio, "Demografía y representación política", *Lecturas Jurídicas*, época III, núm. 11, febrero de 2002.

Savage, Mónica, "Protestan 32 senadores de representación proporcional", *Voz y Voto. Política y Elecciones* (58) diciembre de 1997, pp. 40-45.

Sedas Gallardo, Horacio L., "Los diputados por el principio de representación proporcional", *Revista del Tribunal Estatal de Elecciones*, año 2, núm. 2, 1996.

"Senadores de representación proporcional", *Voz y Voto. Política y Elecciones* (55) septiembre de 1997, p. 29.

Senadores por el principio de representación proporcional: *elecciones federales 1997*, México, Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva, 1997.

Serra Rojas, Andrés, "El sistema de representación proporcional en México", México, UNAM, 1962, 111 p.

Silva, José Alfonso da, *Los efectos corporativos de la representación proporcional en el Brasil*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción, 1988, 65 p.

"El sistema electoral de representación proporcional en México", *Estudios de Derecho Electoral*, Toluca, Edomex., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Toluca, 2000.

Sistemas electorales de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, 1997, 791 p.

Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1986, 2 v.

Solorio Almazán, Héctor, "Restricciones constitucionales que establecen el límite máximo de diputados que se le pueden asignar a un partido político por el principio de representación proporcional, en la elección de diputados federales", *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 3, núm. 3, mayo-junio de 1997, pp. 7, 11.

——*Representación proporcional*, México, Tribunal Federal Electoral, [1995?].

Sota, Alejandra, "La representación proporcional en el diseño institucional mexicano", *Bien Común y Gobierno* (2), marzo-septiembre de 1998, pp. 44-49.

Sotelo Rosas, Cuauhtémoc, "Los grupos parlamentarios y la representación política en el estado representado actual", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLVI, núms. 207-208, mayo-agosto de 1996.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [México]. *Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los estados y el Distrito Federal*, México, El Tribunal, 1999, 400 p.

Tribunal Federal Electoral [México], *Ejercicio de aplicación de las fórmulas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional: artículos 12 al 17 del Cofipe*", México, El Tribunal, [199-], [26] p.

Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, 54 p.

© TEPJF

Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El misterio de la representación política; los orígenes del consejo económico y social*, Buenos Aires, Ediciones América Actual, 1972, 147 p.

Vidal Prado, Carlos, "El derecho de participación política y la representación", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 96, 1996.

Vogel González, Carlos Francisco, "Sistemas de representación proporcional" *Gaceta Electoral*, año 3, núm. 16, abril-junio de 2003, pp. 2-10.

Sección Documental

Nota del editor a la "Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos"

Es menester señalar que la aportación que hizo el Plan de Iguala, en particular lo relativo a los diputados de las Cortes (que fueron constituyentes), se eligieron conforme a las reglas "justas" que la Junta dictó. Este Congreso estableció la Constitución del Imperio Mexicano.

Asimismo, el 24 de agosto de 1821 se firmó el Tratado de Córdoba entre Iturbide y O'Donojú, el cual amplió y confirmó el Plan de Iguala. Entre los puntos más sobresalientes: la Junta Provisional Gubernativa se integró por los primeros hombres "que por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y conceptos y luces aseguren el acierto en sus determinaciones". Esta Junta tuvo un presidente electo por sus miembros a pluralidad absoluta de sufragios. La Junta nombró una regencia compuesta por tres personas en la que residió el Poder Ejecutivo. La Junta gobernó interinamente conforme a las leyes vigentes (Constitución de Cádiz) en todo lo que no se opuso al Plan de Iguala y mientras las Cortes formaban la Constitución del Estado.

Como vemos, tanto el Plan de Iguala como el Tratado de Córdoba dieron pareja ciudadanía a todos los nativos de México. "Originaba la creación de puestos en la burocracia que antes habían sido únicamente para hidalgos probados y que ahora toda la ciudadanía podía ocupar, se comprometió a destruir las restricciones que España había impuesto a la economía mexicana. Los puertos se abrieron al comercio mundial".[1]

En la "Advertencia Importante sobre las Próximas Elecciones de los Ayuntamientos" es un referente que contribuye a la transformación y los alcances que se dieron en la historia de México y en América en materia de elección popular, al abordar principalmente cuestiones elec-

[1] Ladd, Doris M. "La nobleza mexicana en la época de la Independencia", México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 158 y 165.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

torales de especial relevancia para la integración de los Ayuntamientos en los comienzos de la etapa independiente, en las cuales se intenta explicar las razones del aumento de funcionarios públicos que conformaron los Ayuntamientos constitucionales, señalando las múltiples atribuciones y objetos de que se hacían cargo en beneficio del pueblo, así como también hicieron la propuesta de aumentar el número de ciudadanos que fueron los electores en esas elecciones.

Todas estas innovaciones buscaron prevenir su cumplimiento dentro del marco constitucional y en los decretos de las Cortes que fueron solemnemente promulgados y publicados, haciendo hincapié en que en aquellas situaciones en las que no se pudiera resolver conforme a las nuevas leyes, habrían de observarse las leyes antiguas de Castilla, siempre y cuando no se hubieran derogado expresamente. Toda vez que no se contó con alguna ley que contemplara esta distribución de encargos. Sin embargo, y a pesar de que advirtieron la complicación de la aplicación simultánea de estos ordenamientos, no se planteó algún posible mecanismo o procedimiento para resolver los imprevistos que pudieron suscitarse; no obstante, de todo esto se destaca la trascendencia de esta propuesta de reforma electoral para la elección de Ayuntamientos al haber una ausencia de medidas y una justa conjunción de las leyes antiguas españolas con la Constitución, lo cual hizo más compleja la aplicación de normas que pudieron regular este tipo de elecciones populares en los tiempos de la recién instaurada Independencia en México.

Finalmente, es oportuno mencionar, como dato interesante, que la Junta Soberana Provisional Gubernativa explicó la estructura y concepto de la autonomía del país, de la siguiente manera: "La independencia significa instituciones mexicanas: un monarca residente, una Constitución escrita, tres separadas ramas de gobierno, un Congreso representativo. También implica la negativa a tolerar la dependencia política de España o de cualquier otra nación. La unión significa que habría un príncipe español en un trono mexicano, y que también los ciudadanos tendrán los mismos derechos, privilegios, obligaciones y posiciones sin importar su origen nacional".[2]

---

[2] Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, *Diario de Sesiones* 1823, pp. 133-134. Comisión de Francisco Sánchez de Tagle, 14 de diciembre de 1821, *apud* Ladd, Doris M., *infra* nota 10, p. 196.

Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos*

No hay duda en que el Plan de Iguala dejó en toda su fuerza y vigor la Constitucion y leyes españolas en todo aquello en que no las alteró, según los artículos 15 y 21 del mismo; y este concepto se aclaró mas en los Tratados de Córdova al artículo 12, donde se previno que la Junta Provisional gubernase interinamente, conforme á las leyes vigentes, en todo lo que no se opusiese al referido Plan.

Segun esta verdad, es también muy claro que deben observarse por ahora la Constitucion y los decretos de las Córtes, y las demas leyes de España que no se hayan derogado espresamente; de suerte que lo que no pueda decidirse por las leyes nuevas, porque no prevengan los casos, debe hacerse por las antiguas de Castilla, anterior y posteriormente recopiladas en España, y en estos Reinos; y en defecto de estas por las anteriores, á pesar de su complicacion y disonancia.

Por otra parte, es cierto que las leyes nuevas de España no deben observarse, sin estar solemnemente publicadas en esta América. Asi se mandó por real decreto de 29 de no-

* El presente documento no es facsimilar del original. El texto fue digitalizado y trabajado con objeto de facilitar su lectura, respetándose en todo momento tanto la puntuación como los diversos signos diacríticos utilizados.

© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

viembre de 790, comunicado á estos Reinos por real cédula de 27 de febrero de 793, en que se dice, que las leyes no obligan, ni deben obligar, sino despues de su solemne publicacion.

Asi tambien lo ordenó el Sr. D. Carlos IV en el año de 804, renovando las antiguas leyes, que asi lo prevenian en la 12, tit. 2. del libro 3. de la Novísima Recopilacion; en que declaró, que ninguna ley, regla ó providencia general nueva se crea ni use, no estando intimada ó publicada por pragmática, cédula, provision, órden, edicto, pregon, ó bando de los Justicias y Magistrados públicos&c.

Del mismo modo, y dando la fórmula de la promulgacion de las leyes, mandaron las Córtes generales y estraordinarias, que se practicase esta solemnidad en decreto de 13 de septiembre de 810. El Rey en decreto de 15 de abril de 820, mandó que los dichos decretos de las Córtes, estraordinarias y ordinarias, dirigidos á todos los Ministros para el buen gobierno y adelantamiento de estas provincias, se restableciesen y quedasen en todo su vigor; cuya soberana disposicion se publicó aquí por bando de 22 de agosto del mismo año. Y por último, en otro real decreto de 1 de julio de 820, mandó el Rey, de acuerdo con la Junta Provisional de Madrid, se restableciesen en toda su observancia y vigor los decretos que alli especificó de las mismas Córtes generales estraordinarias y ordinarias, y asi se verificó por diverso bando que publicó el Exmo. Sr. Conde del Venadito.

Todo esto prueba, que no rigen en el Reino los decretos y reales órdenes españolas y nuevas, que no se hayan promulgado solemnemente. Y se confirma mas este concepto, si se atiende á que despues de hecha, proclamada y jurada la Independencia de esta América, no se observó la ley dictada para el uso de libertad de imprenta, hasta que por disposicion de la Junta Suprema legislativa, la publicó solemnemente la Regencia del Reino, según hemos visto.

De aqui se sigue, que solo están vigentes, y deben observarse los decretos de las Córtes y órdenes del Rey, publicadas solemnemente, hasta que se hizo la Independencia,

con tal de que no se opongan al Plan de Iguala y Tratados de Córdova; y tambien las posteriores que siendo de las Córtes ó del Rey se hayan publicado solemnemente en el Imperio, porque este acto acredita que ya se han adoptado por la Junta Suprema Gubernativa y por la Regencia.

Hay otras muchas y muy saludables leyes generales y particulares que han dictado las Córtes y promulgado el gobierno de España, consiguientes todas en su tenor, espíritud y disposiciones á la Constitucion y á sus bases principales; y como muchas de ellas pueden adoptarse aquí como ampliaciones ó aclaraciones de aquellos con utilidad y provecho público, segun su materia, objeto y fines, mientras que instaladas las suspiradas Córtes constituyentes, forman estas la Constitucion del Imperio, y los códigos respectivos con que en lo venidero nos hemos de gobernar, lo que debe tardar algun tiempo; parece conveniente recordar algunas de ellas, á fin de que teniéndolas mas á la vista el Supremo Gobierno, y reunidas como en un punto, pueda resolver su publicacion, ú omitirla, segun que halle por mas justo, útil y conveniente.

Una de ellas y muy interesante á mi ver, para el dia, es el decreto de las Córtes sobre aumento de individuos de los Ayuntamientos constitucionales que dice asi: ,,D. Fernando VII, por la gracia de Dios, y por la Constitucion de la monarquía española, Rey de las Españas, á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Córtes han decretado lo siguiente: ,,Las Córtes usando de la facultad que se les concede por la Constitucion, han decretado las siguientes aclaraciones á la ley de 23 de mayo de 812 sobre la formacion de Ayuntamientos constitucionales. I. Habrá dos Alcaldes, seis Regidores y un Procurador Síndico en los pueblos que pasando de quinientos vecinos no escedan de un mil: dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores Síndicos en los que desde un mil, no pasen de cuatro mil: tres Alcaldes, doce Regidores y dos Procuradores en los de cuatro á diez mil: en los de diez á diez y seis mil, cuatro Alcaldes, diez y seis Regidores y tres Síndicos: en los de diez y

© TEPJF

seis á veinte y dos mil, cinco Alcaldes, veinte Regidores y cuatro Síndicos; y en los de veinte y dos mil arriba, seis Alcaldes, veinte y cuatro Regidores y cinco Procuradores Síndicos. 2. Siguiendo los mismos principios establecidos para la eleccion de estos empleos, se elegirán en un dia festivo del mes de diciembre, por los vecinos que se hallen en el ejercicio de los derechos de ciudadano, nueve electores en los pueblos que no lleguen á mil: quince en los que llegando á mil, no pasen de cuatro mil: diez y nueve en los que llegando á cuatro mil, no pasen de diez mil: veinte y cinco en los que llegando á diez mil, no pasen de diez y seis mil: treinta y uno en los que llegando á diez y seis mil, no pasen de veinte y dos mil; y treinta y siete en los que pasen de veinte y dos mil. 3. Para evitar lo mas pronto posible los grandes y trascendentales daños que ocasiona en las ciudades populosas la escasez de funcionarios municipales, se completará inmediatamente el número de Alcaldes constitucionales y demas individuos del Ayuntamiento, hasta el que va indicado, nombrándolos los mismos electores que han hecho las elecciones para el presente año. Madrid 23 de marzo de 1821, = Por tanto, mandamos &c = Está rubricado de la real mano. = En palacio á 28 de marzo de 1821. = A D. Mateo Valdemoros."

Esta ley es una ampliacion ó aclaracion del decreto de 23 de mayo de 813 y es absolutamente precisa su observancia, principalmente en las ciudades populosas, como esta Capital, donde el poder municipal es muy estenso, y muy considerables las atenciones y trabajos á que deben destinarse los elegidos. En efecto, la esperiencia ha acreditado que en esta Corte están desatendidos muchos de los recomendables ramos de la municipalidad, porque componiéndose de treinta y dos cuarteles, y estando dos de ellos á cargo de cada uno de los diez y seis Regidores, que tienen comisiones, por estar exentos de ellas los Alcaldes y los Síndicos, según sus peculiares, vastas, delicadas y laboriosas ocupaciones, no pueden aquellos desempeñar el cuidado de sus respectivas porciones del vecindario, por mas que se dedi-

quen y esfuercen en el desempeño de sus obligaciones particulares; y mucho menos hoy que está demasiada concurrida la Capital.

Asi es, porque sin faltar á los cabildos ordinarios y estraordinarios, en que gastan mucho tiempo, tienen que evacuar las demas comisiones y encargos eventuales que se les encomiendan con frecuencia que estender los informes que se les piden en sus diversos ramos, y otras nuevas ocurrencias; que hacer las rondas que les tocan; y que auxiliar á los Alcaldes en la ejecucion de las providencias gubernativas, acordadas por el Cuerpo, y en el ejercicio de las otras funciones que les señalan las leyes por su caracter, instituto y representacion.

Todas estas atenciones y trabajos deben aumentarse, luego que las Milicias Nacionales se establezcan; cuando se haga por los Ayuntamientos el repartimiento de contribuciones á los pueblos, señalado que sea su respectivo cupo, y cuando se pongan en ejecucion todas las demas medidas y atribuciones, que les declaran como propias otras muchas leyes que se han de establecer, para el exacto cumplimiento y desempeño de sus empleos. En los dias pasados han tenido la embarazosa y dificil ocupacion de dar los pasaportes, cuya tarea podrá algun dia repetirse; y en la actualidad les toca el nombramiento de Jurados, y la asistencia de dos Regidores á los sorteos continuos que se hacen con los Alcaldes respectivos, para las calificaciones de los papeles que se denuncien como contrarios al uso de la imprenta libre.

Se aumentará en estremo su trabajo, cuando tengan que dar en cada bimestre los pliegos, divididos en cinco capítulos correspondientes á los ramos de gobierno político económico, instruccion pública, fomento de agricultura, beneficencia y salud pública, correos, caminos y canales, de que habla el otro decreto de 1º de enero de 821 que está ya comunicado á los Ayuntamientos para su ejecucion, cuyo exacto desempeño debe ocupar la atencion de tres ó cuatro Regidores, destinados unicamente á estos importantes objetos.

© TEPJF

La observancia de otros decretos espedidos tambien por las Córtes, sobre vagos, casas de amparo y asociaciones; aprehension de viciosos y malhechores, y division y repartimiento de tierras de propios y arbitrios de los pueblos, que son tan útiles, necesarios é importantes en las actuales circunstancias de desórden y miseria, deben aumentar á un sumo grado las atenciones de los Ayuntamientos. Y lo mismo sucederá si se pone en ejecucion, como parece debe hacerse, lo otros decretos novísimos; sobre conciliaciones, y sobre la formacion de causas criminales, para proceder ó no á la prision.

El ramo de informes, segun lo prescriben otros decretos, mandados también observar, exigen igualmente una total y absoluta dedicacion de los que tengan estos encargos; siendo asi mismo muy laboriosos, incómodos y estensos los de bagajes, alojamientos, elecciones populares, y otras que miran á la seguridad y comodidad de los vecinos, como son las cárceles, hospitales, el aseo y límpieza de la ciudad, el mercado, alumbrado, empedrado, embanquetado, paseos, azequias, rios y canales, y por último el cuidado del órden y la tranquilidad pública.

Todos estos grandes objetos, y otras muchas atribuciones interiores de los Ayuntamientos, que hoy pesan sobre los Regidores, exijen que el número de estos, de los Alcaldes y de los Síndicos se aumente, segun previene el inserto decreto. Y este aumento es tanto mas preciso, cuanto que los individuos nombrados, siendo por lo regular personas de relaciones, giros y ocupaciones públicas, necesitan dedicar parte considerable del tiempo, en sus propios negocios, que no pueden desatender del todo; principalmente si subsisten de su trabajo personal, ó si sus intereses son de alguna consideracion, y sus familias numerosas.

Parece, por tanto, indispensable se adopte el citado decreto sobre el aumento de los individuos de los Ayuntamientos constitucionales, y que al efecto se promulgue solemnemente y circule, previniendo su mas exacto cumplimiento; así como debe hacerse con otros varios de los que

van citados. Y como no hay tiempo mas oportuno, para verificarlo, que el actual, en que está mandada hacer la convocatoria de Córtes; supuesto el Plan adoptado, parece que debe tenerse en consideracion este interesante particular con las modificaciones que califiquen justas y convenientes la Junta Suprema Gubernativa, y la Regencia del Imperio, pudiéndose mandar, que los electores que se nombren para elegir los Ayuntamientos, conforme al decreto de 23 de mayo de 813, elijan despues el mayor número de individuos que previene el decreto mismo de 23 de mayo de 821, como él mismo esplica al fin.

Mas si estas respetables autoridades estiman innecesaria esta medida, nunca estará por demas recomendar á los que se nombren segun la práctica observada hasta aquí; el pronto y exacto cumplimiento de sus atribuciones ordinarias; en beneficio de los pueblos, aunque sea redoblando sus tareas, y proporcionando á toda costa la utilidad comun, y el beneficio, comodidad y seguridad pública, al abrigo de las Diputaciones Provinciales y Gobierno Supremo, que deben auxiliar y proteger el ejercicio de la municipalidad, para la exacta observancia del sistema constitucional, que nos rige hasta el dia.

L. G.

MEXICO: 1821.
Imprenta imperial de D. Alejandro Valdés

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama *vs.* Nicaragua Sentencia del 23 de junio de 2005

En el caso *YATAMA,*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"), integrada por los siguientes jueces:

Sergio García Ramírez, Presidente;
Alirio Abreu Burelli, Vicepresidente;
Oliver Jackman, Juez;
Antônio A. Cançado Trindade, Juez;
Cecilia Medina Quiroga, Jueza;
Manuel E. Ventura Robles, Juez;
Diego García-Sayán, Juez; y
Alejandro Montiel Argüello, Juez *ad hoc*;

Presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta;

De conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o

"la Convención Americana") y con los artículos 29, 31, 37, 56, 57 y 58 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"),[1] dicta la presente Sentencia.

I
INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA

1. El 17 de junio de 2003, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 50 y 61 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") sometió ante la Corte una demanda contra el Estado de Nicaragua (en adelante "el Estado" o "Nicaragua"), la cual se originó en la denuncia No. 12.388, recibida en la Secretaría de la Comisión el 26 de abril de 2001.

2. La Comisión presentó la demanda con el fin de que la Corte decidiera si el Estado violó los artículos 8 (Garantías Judiciales), 23 (Derechos Políticos) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, todos ellos en relación con los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de dicho tratado, en perjuicio de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (en adelante "YATAMA"). Según lo alegado por la Comisión, dichas personas fueron excluidas de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur (en adelante "la RAAN" y "la RAAS"), como consecuencia de la resolución emitida el 15 de agosto de 2000 por el Consejo Supremo Electoral. En la demanda se indicó que las presuntas víctimas presentaron diversos recursos contra dicha resolución y, finalmente, el 25 de octubre de 2000 la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente un recurso de amparo

---

[1] La presente Sentencia se dicta según los términos del Reglamento aprobado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su XLIX Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución de 24 de noviembre de 2000, el cual entró en vigor el 1 de junio de 2001, y según la reforma parcial aprobada por la Corte en su LXI Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución de 25 de noviembre de 2003, vigente desde el 1 de enero de 2004.

interpuesto por éstos. La Comisión señaló que el Estado no previó un recurso que hubiese permitido amparar el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, como tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos, especialmente no previó "normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan".

3. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención, ordenara al Estado que adopte determinadas medidas de reparación indicadas en la demanda. Por último, solicitó al Tribunal que ordenara al Estado el pago de las costas y gastos generados en la tramitación del caso en la jurisdicción interna y ante los órganos del Sistema Interamericano.

II
COMPETENCIA

4. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos de los artículos 62 y 63.1 de la Convención, en razón de que Nicaragua es Estado Parte en la Convención Americana desde el 25 de septiembre de 1979 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 12 de febrero de 1991.

III
PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

5. El 26 de abril de 2001 la organización YATAMA, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (en adelante "CENIDH") y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (en adelante "CEJIL") presentaron una denuncia ante la Comisión.

6. El 3 de diciembre de 2001 la Comisión aprobó el Informe Nº 125/01, mediante el cual declaró admisible el caso. Ese mismo día, la Comisión se puso a disposición de las partes con el objeto de alcanzar una solución amistosa.

© TEPJF

7. El 4 de marzo de 2003 la Comisión, de conformidad con el artículo 50 de la Convención, aprobó el Informe Nº 24/03, mediante el cual recomendó al Estado:

> 1. Adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un recurso efectivo y sencillo de impugnación de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral, sin limitaciones respecto a la materia recurrida.
>
> 2. Adoptar en el derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para promover y facilitar la participación electoral de los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, consultándolos, tomando en consideración y respetando el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que habitan en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua.
>
> 3. Indemnizar a las víctimas.
>
> 4. Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana.

8. El 19 de marzo de 2003 la Comisión transmitió el referido informe al Estado y le otorgó un plazo de dos meses, contado a partir de la fecha de su transmisión, para que informara sobre las medidas adoptadas con el fin de cumplir las recomendaciones formuladas.

9. El 19 de marzo de 2003 la Comisión comunicó a los peticionarios la aprobación del informe de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana de Derechos Humanos y les solicitó que presentaran, dentro del plazo de dos meses, su posición sobre el sometimiento del caso a la Corte.

10. El 2 de mayo de 2003 YATAMA, CENIDH y CEJIL presentaron un escrito en el que solicitaron a la Comisión que, en el supuesto de

que el Estado no cumpliera con las recomendaciones formuladas en su informe, sometiera el caso a la Corte.

11. El 11 de junio de 2003 el Estado remitió a la Comisión su respuesta a las recomendaciones del informe de fondo Nº 24/03.

12. El 12 de junio de 2003, después de analizar la respuesta del Estado, la Comisión decidió someter el caso a la Corte.

IV
PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

13. El 17 de junio de 2003 la Comisión Interamericana presentó la demanda ante la Corte (*supra* párr. 1), a la cual adjuntó prueba documental y ofreció prueba testimonial y pericial. La Comisión designó como delegados a la señora Susana Villarán y al señor Santiago A. Canton, y como asesores legales a la señora Isabel Madariaga y al señor Ariel Dulitzky.

14. El 21 de agosto de 2003 la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), previo examen preliminar de la demanda realizado por el Presidente de la Corte (en adelante "el Presidente"), la notificó junto con los anexos a los representantes de las presuntas víctimas (en adelante "los representantes") y al Estado. A este último también le informó sobre los plazos para contestarla y designar su representación en el proceso. Ese mismo día la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, informó al Estado de su derecho a designar un juez *ad hoc* que participara en la consideración del caso.

15. El 2 de septiembre de 2003 el Estado designó como Agente al señor José Antonio Tijerino Medrano, como asesor al señor Carlos Hernández Palacios y como asistente a la señora María Cecilia Contreras Benavides,[2] e informó que había designado como Juez *ad hoc* al señor Alejandro Montiel Argüello.

16. El 14 de noviembre de 2003 los representantes de las presuntas víctimas remitieron su escrito de solicitudes y argumentos, al cual

---

[2] El 9 de febrero de 2004 el Estado remitió un escrito mediante el cual informó que nombró a la señora María Cecilia Contreras Benavides como agente alterna, y el 29 de abril de 2005 el Estado remitió una comunicación, en la que indicó que nombró como asistente a la señora Karla Elaine Carcache Hernández.

© TEPJF

acompañaron prueba documental y ofrecieron prueba testimonial y pericial.

17. El 14 de noviembre de 2003 el *Wisconsin Coordinating Council on Nicaragua*, con sede en Wisconsin (Estados Unidos), presentó a la Corte un escrito en calidad de *amicus curiae*.

18. El 17 de diciembre de 2003 el Estado presentó escrito de interposición de excepciones preliminares, contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, al cual adjuntó prueba documental y ofreció prueba pericial.

19. El 3 de febrero de 2004 los representantes presentaron sus alegatos escritos sobre las excepciones preliminares interpuestas por el Estado.

20. El 11 de febrero de 2004 la Comisión remitió sus alegatos escritos sobre las excepciones preliminares interpuestas por el Estado.

21. El 27 de febrero de 2004 el Estado remitió un escrito, en el que expuso consideraciones respecto de las observaciones que los representantes y la Comisión formularon sobre las excepciones preliminares, y adjuntó diversos documentos.

22. El 12 de mayo de 2004 la Secretaría informó al Estado, siguiendo instrucciones del Presidente, que se había resuelto no aceptar el anterior escrito por tratarse de un acto procesal escrito no previsto en el Reglamento de la Corte y que, al emitir la sentencia correspondiente, la Corte resolvería sobre la procedencia de incorporar como prueba documental superveniente los tres documentos presentados por el Estado como anexos al escrito de 27 de febrero de 2004. Asimismo, la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó al Estado que remitiera la lista final oficial de candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político YATAMA en la RAAN y por la Alianza del Partido de Pueblos Costeños y YATAMA en la RAAS para las elecciones municipales de noviembre de 2000.

23. El 4 de agosto de 2004 el Estado presentó un oficio del Director General de Organización y Logística Electoral del Consejo Supremo Electoral, mediante el cual se informa que "la Organización Política YATAMA, no llegó siquiera al acto de presentación de candidatos ni el Consejo Supremo Electoral ha realizado calificación alguna sobre el cumplimiento de los requisitos de la Ley Electoral, por cuanto dicha

Organización de previo, no cumplió el requisito del 3% de firmas de respaldo, ni los 6 meses de formación previo a la Elección, todo de conformidad con la Ley". El agente del Estado expresó que de esa "forma se da[ba] cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en comunicación del 12 de mayo del año en curso" (*supra* párr. 22).

24. El 9 de diciembre de 2004 la Secretaría, siguiendo instrucciones del pleno de la Corte, solicitó al Estado su cooperación para el envío de la referida lista final de candidatos (*supra* párrs. 22 y 23), independientemente de que el partido YATAMA no hubiera participado en las referidas elecciones porque se estimara que no cumplía con los requisitos legales y de que los candidatos propuestos no hubieran sido inscritos.

25. El 14 y 17 de enero de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó a los representantes y al Estado, respectivamente, que remitieran, a más tardar el 24 de enero del mismo año, las observaciones que estimaran pertinentes sobre la solicitud realizada por la Comisión en la demanda de que la Corte incorporara la prueba pericial del *caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, "ordenando se tenga por reproducida las referencias a la historia, situación y organización de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua".

26. El 21 de enero de 2005 el Estado presentó un escrito, mediante el cual expresó su oposición a que se accediera a la solicitud de la Comisión respecto de la incorporación de la prueba pericial del *caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni* (*supra* párr. 25). El 25 de enero de 2005 los representantes remitieron a la Corte un escrito mediante el cual manifestaron su apoyo a la referida solicitud de la Comisión (*supra* párr. 25).

27. El 25 de enero de 2005 el Estado presentó un escrito, al cual adjuntó una lista del Consejo Supremo Electoral relacionada con los alcaldes, vicealcaldes y concejales electos en los comicios electorales municipales de 7 de noviembre de 2004, como prueba documental "originada, recientemente, en relación con el proceso electoral de municipalidades efectuado en Nicaragua".

28. El 28 de enero de 2005 el Presidente dictó una Resolución, mediante la cual requirió que los señores Centuriano Knight Andrews,

© TEPJF

Nancy Elizabeth Henríquez James y Eklan James Molina, propuestos como testigos por la Comisión y por los representantes, así como las señoras Hazel Law Blanco y Cristina Póveda Montiel, propuestas como testigos por los representantes, prestaran sus testimonios a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (affidávits). También requirió que la señora María Luisa Acosta Castellón, propuesta como perito por la Comisión, el señor Manuel Alcántara Sáez, propuesto como perito por los representantes, y los señores Mauricio Carrión Matamoros y Lydia de Jesús Chamorro Zamora, propuestos como peritos por el Estado, prestaran sus dictámenes a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (affidávits). Asimismo, en dicha Resolución el Presidente convocó a las partes a una audiencia pública que se celebraría en la sede de la Corte Interamericana, a partir del 9 de marzo de 2005, para escuchar sus alegatos finales orales sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, y las declaraciones testimoniales de Jorge Teytom Fedrick, Brooklyn Rivera Bryan, propuestos por la Comisión Interamericana y hechos suyos por los representantes, las declaraciones testimoniales de John Alex Delio Bans y Anicia Matamoros de Marly propuestos por los representantes, así como los dictámenes del señor Robert Andrés Courtney Cerda, propuesto como perito por la Comisión, de la señora María Dolores Alvarez Arzate, propuesta como perito por los representantes y de los señores Carlos Antonio Hurtado Cabrera y Marvin Saúl Castellón Torrez, propuestos como peritos por el Estado. Además, en esta Resolución el Presidente informó a las partes que contaban con plazo hasta el 11 de abril de 2005 para presentar sus alegatos finales escritos en relación con las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas.

29. El 8 de febrero de 2005 el Estado remitió las declaraciones juradas escritas rendidas ante fedatario público (affidávits) por dos peritos (*supra* párr. 28).

30. El 15 de febrero de 2005 la Comisión Interamericana remitió la declaración jurada rendida por una testigo, así como la declaración jurada escrita rendida ante fedatario público (affidávit) por una perito (*supra* párr. 28). En la misma fecha los representantes presentaron las declaraciones juradas escritas rendidas ante fedatario público (affidávits) por tres testigos, y la declaración jurada rendida por un

testigo, y expresaron que "desist[ían] del peritaje del Sr. Manuel Alcántara" (*supra* párr. 28).

31. El 23 de febrero de 2005 la Comisión remitió la declaración jurada rendida por el perito Robert Andrés Courtney Cerda, quien había sido convocado por el Presidente a rendir su dictamen en audiencia pública (*supra* párr. 28), y solicitó fuese aceptada por la imposibilidad del perito de asistir a la audiencia.

32. El 25 de febrero de 2005 los representantes presentaron un escrito, mediante el cual informaron a la Corte que no tenían observaciones a las declaraciones juradas escritas rendidas ante fedatario público (affidávits) remitidas por la Comisión y el Estado, ni a la declaración jurada escrita remitida por la Comisión (*supra* párrs. 29, 30 y 31).

33. El 25 de febrero y el 1 de marzo de 2005 el Estado remitió sus observaciones a las declaraciones juradas escritas presentadas por la Comisión y los representantes (*supra* párrs. 30 y 31). Asimismo, en el escrito de 1 de marzo de 2005, en respuesta a lo solicitado por el Presidente y el pleno de la Corte (*supra* párrs. 22 y 24), el Estado adjuntó el "informe del Consejo Supremo Electoral al Ministro de Relaciones Exteriores […] del 25 de febrero [de] 2005". Como parte de esta documentación el Estado aportó un documento suscrito por el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN, en el cual hace constar que el 15 de julio de 2000 el representante legal de YATAMA presentó la hoja de inscripciones de los candidatos que participarían en las elecciones municipales en dicha región.

34. El 8 de marzo de 2005 la Universidad para la Paz de Naciones Unidas presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

35. El 9 de marzo de 2005 los representantes remitieron un escrito, mediante el cual presentaron "copia de la Resolución Final emitida en el expediente No. 217/00, el pasado 3 de marzo del año 2001, por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua". En la misma fecha los representantes remitieron a la Corte un escrito en el que aclararon que la resolución fue emitida el 3 de marzo de 2005 y que aportaban dicho documento como "prueba nueva en el proceso".

36. El 9 de marzo de 2005 la Comisión remitió un escrito, en el cual remitió sus observaciones a las objeciones presentadas por el Estado

© TEPJF

respecto de "las declaraciones escritas rendidas por los testigos Nancy Elizabeth Henríquez James, Centuriano Knight Andrews, Eklan James Molina, Hazel Law Blanco y Cristina Póveda Montiel, así como por la perito María Luisa Acosta Castellón" (*supra* párr. 33). El 12 de marzo de 2005 la Secretaría de la Corte, siguiendo instrucciones del Presidente, informó a la Comisión que el escrito de 9 de marzo de 2005 no fue aceptado debido a que se trata de un acto procesal escrito no previsto en el Reglamento de la Corte.

37. Los días 9 y 10 de marzo de 2005 la Corte celebró la audiencia pública sobre excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, en la cual recibió las declaraciones de los testigos y los dictámenes de los peritos propuestos por las partes (*supra* párr. 28). Asimismo, la Corte escuchó los alegatos finales de la Comisión, los representantes y el Estado. En la audiencia el testigo Jorge Teytom Fedrick aportó diversos documentos.

Comparecieron ante la Corte:

Por la Comisión Interamericana:

Isabel Madariaga, asesora;
Juan Pablo Albán, asesor;
Víctor H. Madrigal Borloz, asesor, y
Lilly Ching, asesora.

Por los representantes de las presuntas víctimas:

Viviana Krsticevic, directora ejecutiva de CEJIL;
Soraya Long, directora CEJIL Mesoamérica;
Gisela De León, abogada de CEJIL;
Will Bloomfield, asistente de CEJIL, y
Norwin Solano, abogado de CENIDH.

Por el Estado de Nicaragua:

José Antonio Tijerino Medrano, Agente;
María Cecilia Contreras Benavides, Agente alterna, y
Carlos José Hernández López, asesor.

Testigos propuestos por la Comisión y por los representantes:

Brooklyn Rivera Bryan, y
Jorge Teytom Fedrick.

Testigos propuestos por los representantes:

John Alex Delio Bans, y
Anicia Matamoros de Marly.

Perito propuesta por los representantes:

María Dolores Álvarez Arzate.

Peritos propuestos por el Estado:

Carlos Antonio Hurtado Cabrera, y
Marvin Saúl Castellón Torres.

38. El 24 de marzo de 2005 el Programa de Derechos y Políticas Indígenas de la Universidad de Arizona presentó un escrito en calidad de *amicus curiae.*

39. El 31 de marzo de 2005 la Secretaría recordó al Estado que la Corte le solicitó en la audiencia pública que, a más tardar el 11 de abril de 2005, presentara una copia de la decisión del Comité Regional, mediante la cual, según el Estado indicó en la audiencia, se notificó a la organización YATAMA que no cumplía con los requisitos para que se inscribieran sus candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales para las elecciones municipales de noviembre de 2000. Asimismo, recordó a las partes que en dicha audiencia la Corte requirió que aportaran, a más tardar el 11 de abril de 2005, la información necesaria para que el Tribunal pudiera determinar quiénes eran las presuntas víctimas en el caso, pues la lista de la Comisión difería de la de los representantes. Al respecto, también recordó al Estado que no había remitido la lista de candidatos de la RAAS y tampoco había señalado si existía alguna razón para no poder hacerlo.

40. El 8 de abril de 2005, en respuesta a lo solicitado por el Presidente y la Corte (*supra* párrs. 22, 24 y 39), el Estado presentó un escrito

© TEPJF

mediante el cual aportó diversos documentos. Con respecto a la copia de la decisión que habría emitido el Comité Regional (*supra* párr. 39), en este escrito el Estado señaló que "no hubo resolución del Consejo Regional". Entre los documentos presentados, el Estado incluyó una constancia emitida el 5 de abril de 2005 por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, en la que hizo constar que "según los registros de inscripción de candidatos que llevó esta Dirección General para las elecciones de Alcaldes, Vicealcaldes y miembros de los Concejos Municipales para las elecciones de noviembre de 2000, el partido Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) no presentó candidatos ante el Consejo Supremo Electoral en la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS)".

41. El 8 de abril de 2005 el Estado presentó los alegatos finales escritos sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas (*supra* párr. 28), y aportó copia de tres documentos que había adjuntado a su primer escrito de 8 de abril de 2005 (*supra* párr. 40), así como dos nuevos documentos.

42. El 8 de abril de 2005 la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

43. El 11 de abril de 2005 los representantes remitieron sus alegatos finales escritos sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas (*supra* párr. 28), a los cuales adjuntaron anexos.

44. El 12 de abril de 2005 la Comisión remitió sus alegatos finales escritos sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas (*supra* párr. 28).

45. El 15 de abril de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó al Estado que remitiera, a la mayor brevedad, cualquier lista o constancia con la que contara respecto de los candidatos presentados por YATAMA en la RAAS, independientemente de que se tratara de documentos que no hubiesen sido presentados directamente ante el Consejo Supremo Electoral sino ante una autoridad electoral regional o de constancias que no hubiesen sido emitidas por dicho Consejo sino por una autoridad electoral regional (*supra* párrs. 22, 24 y 39).

46. El 21 de abril de 2005, en respuesta al oficio de 15 de abril de 2005 de la Secretaría, el Estado remitió un escrito, en el que señaló que la Secretaría "aparentemente confundió, en este particular, la RAAN

con la RAAS" y, por ende, aportó una nueva constancia emitida el 20 de abril de 2005 por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual se indicó que "para las elecciones de Alcaldes, Vicealcaldes y miembros de los Concejos Municipales [...] de noviembre de 2000, el partido Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) no presentó candidatos ante el Consejo Supremo Electoral, ni ante el Consejo Electoral en la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS)".

47. El 27 de abril de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, reiteró al Estado (*supra* párrs. 22, 24, 39 y 45) que presentara una copia oficial de la lista de candidatos que la alianza entre YATAMA y el Partido de los Pueblos Costeños había presentado ante el Consejo Supremo Electoral, la Dirección General para las elecciones de alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales, el Consejo Electoral Regional o cualquier otra autoridad electoral nacional o regional, pues en el capítulo titulado "considerando" de la resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 consta que "con fecha quince de julio [de 2000] la Alianza PPC/YATAMA presentó candidatos a Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales" en la RAAS.

48. El 29 de abril de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó a la Comisión y a los representantes que presentaran aclaraciones y explicaciones respecto de las diferencias surgidas en relación con las listas de candidatos de YATAMA aportadas durante el proceso ante la Corte y les indicó que, en caso de excluir a algunas de las personas que se encuentran en algunas de las listas que constan en el expediente del caso, describieran las razones por las cuales se realizaba dicha exclusión.

49. El 5 de mayo de 2005, en respuesta a lo solicitado por el Presidente y la Corte (*supra* párrs. 22, 24, 39, 45 y 47), el Estado presentó un escrito mediante el cual aportó "una constancia librada el día [3 de mayo de 2005], por el Director de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, que contiene la lista de fichas de candidatos [que] la 'Alianza PPC/YATAMA' present[ó] para participar en las elecciones municipales de noviembre del año 2000, en la Región Autónoma del Atlántico Sur, ante el Consejo Electoral Regional".

50. El 9 de mayo de 2005 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó a la Comisión y a los representantes que en las

© TEPJF

aclaraciones y explicaciones que presentaran en respuesta a las dudas planteadas mediante notas de 29 de abril de 2005 (*supra* párr. 48), en relación con la determinación de las presuntas víctimas en el presente caso, también hicieran referencia a la constancia de nombres de "candidatos a Alcaldes y Concejales" remitida por el Estado el 5 de mayo de 2005 (*supra* párr. 49) e incluyeran una explicación sobre las diferencias que pudieran surgir de la comparación de las distintas listas de presuntas víctimas en la RAAS que constan en el expediente ante la Corte.

51. El 13 de mayo de 2005 los representantes, en respuesta a las notas de la Secretaría de 29 de abril y 9 de mayo de 2005 (*supra* párrs. 48 y 50), remitieron un escrito con el fin de presentar las aclaraciones y explicaciones respecto de las dudas sobre las diferentes listas de candidatos presentadas durante el proceso ante la Corte. El 16 de mayo de 2005 la Comisión, en respuesta a dichas notas de la Secretaría, presentó un escrito en el cual indicó que "la manifestación incluida en el escrito de alegatos finales respecto del hecho [de] que 'las presuntas víctimas eran candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales' presentados por YATAMA para las elecciones municipales del 5 de noviembre de 2000, en la [RAAN] y la [RAAS], obedeció a una posición de principio", pues "la Comisión estimó que la parte lesionada, a través de su representación, estaba en una mejor posición de presentar las importantes aclaraciones de detalle que fueron requeridas […] durante la audiencia pública celebrada en el caso".

52. El 18 de mayo de 2005 el Estado remitió dos escritos, en los cuales se refirió al escrito presentado por los representantes de las presuntas víctimas el 13 de mayo de 2005 (*supra* párr. 51).

53. El 19 de mayo de 2005 el Estado presentó un escrito, en el cual remitió sus "observaciones a las comunicaciones [… de la] Comisión Interamericana de Derechos Humanos y [d]e CEJIL [presentadas] el pasado 16 y 13 de mayo de [2005]" (*supra* párr. 51), así como también señaló que "en ninguna etapa del juicio aport[ó] pruebas para mejor resolver lo que dese[a] que se consigne en el expediente respectivo".

54. El 14 de junio de 2005 el Presidente dirigió una comunicación al Estado en relación con los tres escritos presentados el 18 y el 19 de mayo de 2005 (*supra* párrs. 52 y 53).

V
EXCEPCIONES PRELIMINARES

55. En el escrito de contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (*supra* párr. 18), el Estado interpuso las siguientes excepciones preliminares:

"Primera: Falta de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;"

"Segunda: Falta de los Requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;"

"Tercera: Ilegitimidad en la Representación;"

"Cuarta: Falta de acción", y

"Quinta: Oscuridad de la Demanda y de su Ampliación".

56. La Corte procederá a analizar de manera conjunta la primera y la cuarta excepciones preliminares planteadas por el Estado, y posteriormente analizará en forma separada las demás excepciones preliminares, en el orden en que fueron interpuestas.

PRIMERA Y CUARTA EXCEPCIONES PRELIMINARES
"Falta de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" y "Falta de acción"

Alegatos del Estado

57. Con respecto a la primera excepción:

a) debido a que en Nicaragua existen normas que regulan la presentación de candidatos a los cargos de alcaldes, vicealcaldes y concejales, así como la elección de los mismos, "no corresponde que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirme que el Estado [...] ha incumplido el deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno que faciliten el ejercicio de los Derechos reconocidos en el Artículo 1, Numeral 1 de la Convención y, como consecuencia, la Corte carece de Jurisdicción para

© TEPJF

conocer de una transgresión que no existe; como necesaria conclusión de lo anterior tampoco puede la Comisión […] afirmar que el Estado Nicaragüense […] ha incumplido la Obligación General de Respetar los Derechos a que se refiere el Art[ícul]o. 1, Número 1 de la Convención. [P]or ello, […] la Corte carece de Jurisdicción para conocer de una transgresión inexistente";

b) "no existe la violación del Artículo 8 de la Convención, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos atribuye al Estado de Nicaragua y por ende, la Corte carece de Jurisdicción para conocer de una violación inexistente";

c) en cuanto a la alegada violación al artículo 8.2.h de la Convención, "en este caso estamos en presencia de un fallo dictado por el Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua[,] que es el más alto Tribunal del Poder Electoral de Nicaragua". "[L]as personas a cuyo nombre demanda la Comisión […] hicieron uso de los Recursos establecidos en la Ley Electoral, […] el que esos Recursos no prosperasen, de ninguna manera significa que el Estado de Nicaragua haya faltado al Deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención";

d) "[p]or lo que hace a la pretendida violación del Art[ícul]o. 23 de la Convención, [… l]a Ley Electoral […] reglamenta el ejercicio de los derechos y oportunidades a que alude el inciso 1 del Art[ícul]o. 23 de la Convención, atendiendo a los parámetros contenidos en el inciso 2 de la misma regla". "[E]l que las personas por quienes demanda la Comisión y los organismos citados en su ampliación no hayan cumplido las regulaciones de la Ley Electoral y, como consecuencia, no hayan participado en el proceso de elección de Alcaldes, Vice – Alcaldes y Concejales, de ninguna manera significa violación a sus Derechos Políticos"; y

e) "[e]n cuanto a la pretendida violación del Artículo 25 de la Convención, […] la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley de Amparo y la Ley Electoral establecen los Recursos para reclamar contra actos que se estimen violatorios de los Derechos Fundamentales […. P]or consiguiente[,] la Comisión […] no tiene fundamento para afirmar que el Estado de Ni-

caragua ha violado el Art[ícul]o. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Si los recursos son estimados improcedentes, el Estado no puede actuar en contra de esta decisión.

58. Con respecto a la cuarta excepción:

a) "[esta] excepción [...] se fundamenta en que el Estado de Nicaragua no ha violado los derechos establecidos en los artículos 8, 25, 2 y 1 y 23, 24 y 2 de la Convención". "[E]l partido político YATAMA us[ó] todos los recursos de derecho interno que regulan los procesos electorales";

b) la Comisión Interamericana reconoce la existencia de numerosas disposiciones constitucionales y legales a favor de las comunidades de la Costa Atlántica para vivir y desarrollarse bajo su forma y organización social. El Estado "mantiene el concepto de igualdad absoluta ante la ley de todos los ciudadanos nicaragüenses"; y

c) "se han aplicado rigurosamente la Constitución Política y leyes vigentes". La Constitución Política en su artículo 173.14 *in fine* atribuye facultades judiciales al Consejo Supremo Electoral, al establecer que contra sus resoluciones no habrá recurso alguno ordinario ni extraordinario. Debido a que "se han aplicado leyes vigentes[, ...] la Comisión no tiene acción en contra del Estado de Nicaragua y [el Estado] pid[e] respetuosamente a la Excelentísima Corte que así se declare". "En el derecho comparado se aprecia un sistema de facultades jurisdiccionales análogas a las atribuidas por [la] Carta Magna al Consejo Supremo Electoral".

Alegatos de la Comisión

59. La Comisión Interamericana solicitó a la Corte que "desestime de plano" la primera excepción preliminar e indicó que:

a) es improcedente la presentación de argumentos del Estado que controvierten la existencia de las violaciones alegadas, con el objeto de evitar que la Corte se pronuncie sobre el fondo del caso; y

b) los hechos materia de este caso ocurrieron con posterioridad a la fecha de reconocimiento de la competencia de la Corte por Nicaragua.

© TEPJF

60. La Comisión solicitó a la Corte que rechace "de plano" la cuarta excepción preliminar, e indicó que es "manifiestamente improcedente" que el Estado presente exclusivamente "argumentos de fondo […] sobre las violaciones alegadas[,] con el objeto de evitar que la Corte se pronuncie sobre el fondo del caso".

Alegatos de los representantes de las presuntas víctimas

61. Los representantes solicitaron al Tribunal que "postergue el conocimiento de la [primera] objeción estatal a la etapa de fondo del asunto y posteriormente la rechace[,] por cuanto han existido violaciones a la Convención Americana", y alegaron que:

a) la primera excepción no es una verdadera excepción preliminar, "sino simples objeciones del Estado que se refieren al fondo del asunto";

b) el debate sobre si el Estado ha incurrido o no en responsabilidad internacional por infringir la Convención Americana, "sólo podría constituir una excepción preliminar en la medida en la que la demanda no exponga hechos que caractericen una violación a la Convención", lo cual no ocurre en este caso; y

c) conforme a la ratificación de la Convención realizada por Nicaragua y al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, ésta es competente para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención.

62. Los representantes solicitaron a la Corte que la cuarta excepción preliminar "sea conocida al tratarse el fondo de la presente causa" y señalaron que:

a) la cuarta excepción no es una verdadera excepción preliminar, "sino simples objeciones" que "ineludiblemente se refiere[n] al fondo del asunto"; y

b) solicitan a la Corte que "declare que la Comisión tiene plenas facultades para someter el presente caso al conocimiento de la Corte, de acuerdo al artículo 61.1 de la Convención Americana y al artículo 32 del Reglamento de la Corte, puesto que se agotaron los procedimientos consagrados en los artículos 44 a 51 de la Convención".

Consideraciones de la Corte

63. La Corte considera que los argumentos planteados por el Estado respecto de la primera y cuarta excepciones preliminares se refieren al fondo del caso, es decir, a la existencia o no de violaciones a la Convención Americana.

64. La demanda que la Comisión interpuso ante la Corte expone una serie de hechos que describen posibles violaciones a normas de la Convención Americana. Tanto la Comisión como los representantes de las presuntas víctimas han presentado alegatos que se refieren a violaciones a dicho tratado supuestamente cometidas por Nicaragua. Los hechos expuestos por la Comisión habrían ocurrido con posterioridad al reconocimiento de la competencia de la Corte por parte de Nicaragua.

65. Corresponde a la Corte determinar lo que sucedió en este caso, para lo cual realizará el examen de las pruebas reunidas y de las manifestaciones de las partes. Con base en los hechos que determine como probados, la Corte se pronunciará sobre la existencia o no de las violaciones alegadas.

66. Al resolver sobre el fondo de este caso, la Corte tomará en consideración los alegatos planteados por el Estado respecto de la primera y cuarta excepciones preliminares, pues se trata de argumentos que controvierten la existencia de las violaciones alegadas.

67. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte desestima la primera y la cuarta excepciones preliminares por no tratarse propiamente de excepciones.

SEGUNDA EXCEPCIÓN PRELIMINAR
"Falta de los Requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"

68. *Alegatos del Estado:*

a) "[e]n el presente caso no existen las situaciones de que tratan las letras a), b) y c) del numeral 2 del [...] artículo [46 de la

© TEPJF

Convención Americana]. Por tanto, no ha debido admitirse la denuncia y su ampliación". La Corte no tiene competencia para conocer este caso, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 61 de dicho tratado;

b) se encontraba "vigen[te …] el debido proceso legal para la protección del Derecho o Derechos que se alega han sido violados[,] ya que los quejosos agotaron la vía interna de acuerdo a la Constitución Política y a la Ley Electoral". El Estado también se refirió a las competencias que otorga la Ley Electoral a los Consejos Electorales Departamentales (CED), Regionales (CER) y Municipales (CEM). Las leyes internas que regulen el ejercicio de los derechos políticos deben ajustarse a los parámetros de la Convención Americana "hasta donde lo permita la Constitución Política del Estado";

c) "la propia Comisión admite que se agotaron los recursos vigentes";

d) "las facultades que los artículos 46 y 47 de la Convención […] otorgan a la Comisión Interamericana […], permiten a ésta determinar si una petición de una presunta víctima es o no admisible". Sin embargo, esa decisión sólo vincula a la presunta víctima y a la Comisión, pero no vincula a la Excelentísima Corte ni al Estado demandado"; y

e) "el Derecho del Estado para oponer a la Demanda la falta de requisito de Admisibilidad lo ejerció en la oportunidad debida, ante la Excelentísima Corte Interamericana, mediante Excepciones Preliminares".

69. *Alegatos de la Comisión*

La Comisión Interamericana solicitó a la Corte que "desestime de plano" esta excepción preliminar por ser "improcedente y extemporánea", y alegó que:

a) el Estado manifiesta expresamente que los recursos de la jurisdicción interna han sido agotados. "[N]o existe entonces controversia al respecto";

b) la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos "debe rechazarse porque desconoce una decisión expresa de la Comisión […] en el Informe 125/01 de 3 de diciembre de 2001", que resolvió declarar admisible la denuncia. La revi-

sión de cuestiones de admisibilidad por la Corte "parecería atentar contra la igualdad procesal y crear una disparidad entre las partes; y

c) en dicho informe sobre admisibilidad consta que el Estado no ejerció, dentro de la oportunidad procesal contemplada en el artículo 48 de la Convención y en el artículo 30 del Reglamento, el derecho a remitir información, realizar observaciones y controvertir o cuestionar los requisitos de admisibilidad de la denuncia. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte y las normas convencionales, la oportunidad para presentar objeciones al agotamiento de recursos internos es ante la Comisión.

70. *Alegatos de los representantes de las presuntas víctimas*

Los representantes solicitaron al Tribunal que "deseche los alegatos del Estado por ser notoriamente improcedentes" e indicaron que:

a) el Estado aceptó que "los quejosos agotaron la vía interna de acuerdo a la Constitución Política y a la Ley Electoral";

b) "[e]s obvio que el Estado ha hecho una errónea interpretación del artículo 46 de la Convención Americana". Los requisitos de admisibilidad de una petición se encuentran en el artículo 46.1 de la Convención y las excepciones a éstos se encuentran en el inciso 2 de dicho artículo. "Si, como en el presente caso, los recursos internos han sido agotados y se ha presentado la petición dentro del plazo de los seis meses, el numeral 2 del Art. 46 no tiene aplicación"; y

c) el Estado no presentó observaciones a la petición inicial, ni presentó argumentos válidos que justifiquen la necesidad de reabrir la discusión sobre admisibilidad.

Consideraciones de la Corte

71. En la segunda excepción preliminar Nicaragua no alega la falta de agotamiento de recursos, sino presenta argumentos sobre cuestiones de fondo. Al referirse a la existencia "de Legislación interna [… sobre] el debido Proceso Legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados", y señalar que en este caso "no existen las situaciones de que tratan las letras a), b) y c) del numeral 2 del […] artículo [46 de la Convención Americana]", en realidad alu-

© TEPJF

de al fondo de las alegadas violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

72. Al resolver sobre el fondo de este caso, la Corte tomará en consideración los alegatos planteados por el Estado respecto de esta segunda excepción preliminar, pues se trata de argumentos que controvierten la existencia de las violaciones alegadas.

73. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte desestima la segunda excepción preliminar.

TERCERA EXCEPCIÓN PRELIMINAR
"Ilegitimidad en la Representación"

74. *Alegatos del Estado:*

a) no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 23.1 y 23.2 del Reglamento de la Corte, sobre la participación de las presuntas víctimas. En la comunicación de 13 de agosto de 2003 dirigida por el señor Brooklyn Rivera al Secretario de la Corte, "aquél confiesa que no ha acompañado los poderes de los candidatos a favor de CEJIL y CENIDH[,]";

b) "en la página siete de la Ampliación de Demanda los firmantes miembros del CEJIL y del CENIDH, confiesan la ilegitimidad en su Representación" al solicitar a la Corte "que requiera al Estado la presentación de las listas oficiales y se [les] permita que, una vez que conozca[n] la lista oficial y final de los candidatos y candidatas presentados por YATAMA en la RAAN y en la RAAS para las elecciones municipales de 2000, presente[n] los poderes de representación de cada una de las víctimas";

c) los poderes otorgados a CENIDH y a CEJIL por las presuntas víctimas tienen "visibles infracciones a la ley del Notariado de Nicaragua en vigor (arto. 23, inco 3) […]";

d) "[u]na cosa es que se hayan presentado sesenta y cuatro poderes de representación, defectuosos o correctos, que es potestad [de la Corte] el aceptar o no como válidos, y otra cosa es no haber presentado poderes de representación, que consti-

tuye falta absoluta de representación, que es lo que el Estado de Nicaragua reclama mediante [esta] excepción";

e) los representantes de las supuestas víctimas "no han especificado, ni mucho menos justificado las supuestas circunstancias explicando por virtud de las cuales no pudieron obtener los poderes de representación"; y

f) "respecto de que el Estado de Nicaragua no ha dado facilidades para conocer con exactitud a las supuestas víctimas para obtener sus listados oficiales, en Nicaragua existen procedimientos legales para obtener la exhibición de documentos o de cosas muebles, según lo establecido en el artículo 921 del Código de Procedimiento Civil".

75. *Alegatos de la Comisión*

La Comisión Interamericana solicitó a la Corte que "desestime de plano" esta excepción preliminar por ser "improcedente y extemporánea", y alegó que:

a) la Corte Interamericana ha establecido que el procedimiento ante un tribunal internacional de derechos humanos no está sujeto a las mismas formalidades de la legislación interna; y

b) el alegato del Estado de que los poderes otorgados a CEJIL y a CENIDH infringen la Ley de Notariado de Nicaragua, "no tiene cabida ante una corte internacional de derechos humanos, en virtud de que el Estado nicaragüense conoce quién representa a las [presuntas] víctimas del caso y los formalismos en cuanto a la firma de poderes no afecta[n] su derecho de defensa de manera alguna".

76. *Alegatos de los representantes de las presuntas víctimas*

Los representantes solicitaron al Tribunal que "deseche la presente excepción preliminar" e indicaron que:

a) los poderes presentados por los representantes no deben cumplir los requisitos previstos en la legislación interna. Su validez radica en que deben identificar de manera unívoca al otorgante, reflejar una manifestación de voluntad libre de vicios, individualizar con claridad al apoderado y señalar con precisión el objeto de la representación. En los poderes otorgados en este caso consta claramente la identificación de los otorgantes y se individualiza con claridad a los apoderados;

© TEPJF

b) "lo expuesto en la audiencia pública por el Agente del Ilustre Estado de Nicaragua […] indica sin lugar a dudas que su representado ha retirado los argumentos correspondientes a la falta de formalidades de los poderes presentados";

c) los poderes de representación no deben presentarse necesariamente en un solo momento. Los representantes pueden presentar los poderes "en cualquier momento posterior a la notificación de la demanda de la Comisión. […] Mientras esto sucede, la Comisión Interamericana, de conformidad con el Art. 33.3 del Reglamento de la Corte, 'será la representante procesal' de todas aquellas [presuntas] víctimas que no señalen representante";

d) el artículo 44 de la Convención "otorga amplia flexibilidad para presentar peticiones ante la Comisión";

e) existen circunstancias especiales que justifican que los representantes no hayan presentado todos los poderes de representación;

f) hubo dificultades para identificar a los candidatos elegidos por las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, debido a su cultura oral, que explica la ausencia de registros escritos, y a la "actitud obstructiva del Estado nicaragüense". En su contestación a la demanda, el Estado no presentó las listas oficiales de candidatos "y, por ende, los representantes de las [presuntas] víctimas no p[u]d[ieron] individualizarlas y obtener de cada una de ellas los respectivos poderes";

g) se han presentado dificultades para obtener los poderes de los candidatos presentados por YATAMA, debido igualmente a la preeminencia de la cultura oral, a los problemas de acceso y transporte en las Regiones Autónomas del Atlántico y su alto costo para las poblaciones indígenas, al elevado número de presuntas víctimas y a la diferencia cultural y ubicación de las mismas; y

h) al referirse a "los representantes debidamente acreditados", los artículos 23, 33, 35 y 36 del Reglamento de la Corte tienen por objeto garantizar que las presuntas víctimas o sus familiares, "una vez que tienen pleno derecho a presentar sus argumentos, solicitudes y pruebas, no queden en estado de indefensión en el procedimiento ante la Corte".

Consideraciones de la Corte

77. Los alegatos del Estado respecto de la excepción de "Ilegitimidad en la Representación" se centran en dos asuntos principales: a) que no se presentaron poderes de representación de todas las presuntas víctimas; y b) que los poderes otorgados a CENIDH y a CEJIL por algunas presuntas víctimas tienen "visibles infracciones a la ley del Notariado de Nicaragua en vigor".

a) Falta de presentación de poderes de representación de todas las presuntas víctimas

78. El artículo 44 de la Convención establece que

> [c]ualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.

79. El artículo 33 (Escrito de demanda) del Reglamento de la Corte, vigente cuando la Comisión presentó la demanda de este caso ante la Corte,[3] estipulaba que:

> El escrito de la demanda expresará:
>
> 1. las pretensiones (incluídas las referidas a las reparaciones y costas); las partes en el caso; la exposición de los hechos; las resoluciones de apertura del procedimiento y de admisibilidad de la denuncia por la Comisión; las pruebas ofrecidas con indicación de los hechos sobre los cuales versarán; la individualización de los testigos y peritos y el objeto de sus declaraciones; los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes. Además, la Comisión deberá consignar el nombre y la dirección del denunciante original, así como el nombre y la dirección de las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados en caso de ser posible.

[3] Este artículo fue modificado por la Corte durante su Sexagésimo Primero Período Ordinario de Sesiones, el 25 de noviembre de 2003, adicionándosele un inciso tercero. Esa adición entró en vigor a partir del 1 de enero de 2004. La demanda en este caso fue presentada por la Comisión el 17 de junio de 2003.

© TEPJF

2. los nombres de los Agentes o de los Delegados.

Junto con la demanda se acompañará el informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención si es la Comisión la que la introduce.

80. El artículo 35 del Reglamento (Notificación de la demanda) dispone que el Secretario comunicará la demanda a:

a. el Presidente y los jueces de la Corte;
b. el Estado demandado;
c. la Comisión, si no es ella la demandante;
d. el denunciante original, si se conoce;
e. la presunta víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados si fuere el caso.

81. El artículo 23 (Participación de las presuntas víctimas) del Reglamento de la Corte, acerca del cual el Estado sostiene que "no se ha cumplido" en este caso *(supra* párr. 74.a), establece que:

1. Después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.

2. De existir pluralidad de presuntas víctimas, familiares o representantes debidamente acreditados, deberán designar un interviniente común que será el único autorizado para la presentación de solicitudes, argumentos y pruebas en el curso del proceso, incluidas las audiencias públicas.

3. En caso de eventual desacuerdo, la Corte resolverá lo conducente.

82. El acceso del individuo al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos no puede ser restringido con base en la exigencia de contar con representante legal. La denuncia puede ser presentada por una persona distinta a la presunta víctima. La Corte ha señalado que "las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos".[4]

---

4 *Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C No. 41, párr. 77.

83. El artículo 33 del Reglamento vigente cuando se presentó la demanda indicaba que "en caso de ser posible" la Comisión debía consignar el nombre y la dirección de las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados. Se entiende que la omisión de estos datos no implicaba el rechazo de la demanda. El artículo 35 del Reglamento establecía y establece que la demanda será notificada, *inter alia*, a "la presunta víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados si fuere el caso". Se contempla, pues, la posibilidad de que las presuntas víctimas o sus familiares no hubieren designado representantes.

84. El alcance de lo dispuesto en los citados artículos de la Convención Americana y del Reglamento debe ser interpretado por la Corte conforme al objeto y fin de dicho tratado, que es la protección de los derechos humanos,[5] y de acuerdo al principio del efecto útil de las normas.[6]

85. El citado artículo 23 del Reglamento, que regula la participación de las presuntas víctimas en el proceso ante la Corte, a partir de la admisión de la demanda, contiene una de las modificaciones reglamentarias más importantes que introdujo el Reglamento aprobado el 24 de noviembre de 2000, que entró en vigor el 1 de junio de 2001. Esta norma reconoce a las presuntas víctimas y sus familiares el derecho de participar en forma autónoma en todas las etapas del proceso. Los anteriores reglamentos de la Corte no les otorgaban una legitimación tan amplia. La Corte no podría interpretar el referido artículo 23 del Reglamento en el sentido de restringir los derechos de las presuntas víctimas y sus familiares y cesar en el conocimiento del caso cuando aquéllos no cuenten con un representante debidamente acreditado.

---

5 *Cfr. Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 178; Caso 19 Comerciantes. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 173; y Caso Baena Ricardo y otros. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 100.

6 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares.* Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 69; Caso Baena Ricardo y otros. Competencia, *supra* nota 5, párrs. 66, 67 y 100; y Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 82, párr. 74.

© TEPJF

86. Si no se admitiera una demanda porque se carece de representación, se incurriría en una restricción indebida que privaría a la presunta víctima de la posibilidad de acceder a la justicia.

87. La modificación que aprobó la Corte el 25 de noviembre de 2003 al artículo 33 de su Reglamento (*supra* párr. 79), que señala los datos que deberá contener la demanda, permite reafirmar la anterior conclusión. Ese precepto indica en su inciso 3 que la demanda expresará "el nombre y dirección de los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares" y que:

> [...] En caso de que esta información no sea señalada en la demanda, la Comisión será la representante procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas.

88. El Tribunal tiene presente que lo dispuesto en el referido inciso 3 del artículo 33 del Reglamento, respecto de la representación procesal que podría ejercer la Comisión, no estaba vigente al momento de la presentación de la demanda en este caso, pero constituyó una práctica constante del Tribunal durante casi diez años. Esta práctica permite establecer que cuando la demanda no señale los datos de los representantes, la Corte podrá conocer del caso.

89. En el caso que nos ocupa, la Corte observa que la Comisión aportó los testimonios notariales de los poderes de representación de 34 de las 109 personas señaladas como presuntas víctimas en la demanda, en los cuales se manifiesta la clara voluntad de ser representados por funcionarios de CENIDH y de CEJIL en el trámite del caso ante la Corte. Asimismo, señaló la dirección y otros datos de dichos representantes, y aportó poderes de representación de 25 personas que no se encontraban en la lista de presuntas víctimas. Ante esta situación, la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó a la Comisión que aclarara "si las 75 presuntas víctimas que no ha[bía]n otorgado poder también ser[ían] representadas por CENIDH y CEJIL, caso en el cual deb[ían] remitir los poderes a la brevedad". Asimismo, se indicó que "[e]n el caso de que esto no sea así, la Comisión deberá velar por los intereses de estas personas, para asegurarse de que sean representadas efectivamente en las diferentes etapas procesales ante la Corte".

90. La Comisión presentó una nota el 12 de agosto de 2003, en la que comunicó a la Corte que "ha[bía] sido informada por los peticionarios originales que por diversas dificultades no ha[bían] logrado obtener la totalidad de los poderes de las [presuntas] víctimas señaladas en la demanda de la C[omisión]; sin embargo, [CEJIL y CENIDH] asumir[ía]n la representación de todas las [presuntas] víctimas en el presente caso".

91. El 22 de agosto de 2003 los referidos representantes presentaron una comunicación del señor Brooklin Rivera, representante legal de YATAMA, dirigida a la Corte, en la cual éste indica que "[l]a organización indígena […] YATAMA […] señala […] que […] CEJIL y […] CENIDH, son los representantes legales de todos los candidatos de YATAMA, tanto de la Región Autónoma del Atlántico Norte, como de la Región Autónoma del Atlántico Sur, que fueron excluidos de las elecciones municipales el cuatro de noviembre de 2000", y explica que "[l]os poderes de cada uno de los candidatos a favor de CEJIL y CENIDH están siendo aún recogidos en cada una de las localidades de residencia de los candidatos" y que "[p]or la distancia y el número de candidatos esta labor ha sido difícil, por lo que presentar[ían] a la H. Corte los respectivos poderes conforme los [fueran] recogiendo". En su escrito de solicitudes y argumentos de 14 de noviembre de 2003, CENIDH y CEJIL indicaron que en diversas oportunidades habían solicitado al Estado que les facilitara las listas oficiales de candidatos presentados por YATAMA para las elecciones municipales de 2000, pero que aquél únicamente les entregó la misma lista de candidatos de la RAAN que fue presentada en el trámite del caso ante la Comisión. En esta oportunidad los representantes no proporcionaron ningún otro poder o mandato. Posteriormente, el 17 de febrero de 2005 los representantes remitieron el testimonio notarial del poder otorgado el 14 de febrero de 2005 por siete presuntas víctimas. Finalmente, al presentar sus alegatos finales escritos, los representantes aportaron los testimonios notariales de los poderes otorgados por 79 presuntas víctimas.

92. De esta forma, durante el transcurso del proceso ante la Corte fueron aportados los poderes de la mayoría de las presuntas víctimas. El Tribunal considera que lo óptimo hubiera sido contar con los poderes desde el inicio del proceso ante la Corte; sin embargo, esti-

© TEPJF

ma que las razones alegadas por los representantes (*supra* párr. 76) demuestran la existencia de problemas que lo impidieron, los cuales fueron indicados a la Corte y a la Comisión por los representantes desde la primera oportunidad en que intervinieron de forma autónoma en este proceso. Esas dificultades guardan estrecha relación con la pluralidad de presuntas víctimas, su cultura predominantemente oral, los problemas de acceso y transporte para llegar a las distintas comunidades en la Costa Atlántica y la falta de documentación oficial en la cual constaran los nombres de todas las personas presentadas como candidatos (*infra* párrs. 135 y 136).

93. En vista de algunos alegatos del Estado (*supra* párr. 74), la Corte considera conveniente aclarar que aunque CENIDH y CEJIL, la Comisión o alguno de los representantes de YATAMA hubiere expresado en algún escrito que las primeras dos organizaciones representaban a "todas" las presuntas víctimas, cuando el Tribunal se ha referido a dichas organizaciones como "los representantes de las presuntas víctimas" lo ha hecho en el entendido de que lo serían de aquellas presuntas víctimas que efectivamente les otorgaron poder de representación y que, mientras esto no ocurriera, la Comisión sería la encargada de velar por los intereses de quienes carecían de representación. Asimismo, el Tribunal reconoce que, durante todo el proceso ante la Corte, CENIDH y CEJIL presentaron solicitudes, argumentos y pruebas a favor de todas las presuntas víctimas, aunque no todas los hubiesen nombrado como representantes.

b) "[V]isibles infracciones a la ley del Notariado de Nicaragua en vigor" de los poderes otorgados a CENIDH y a CEJIL por algunas de las presuntas víctimas

94. La Corte ha establecido que no es indispensable que los poderes otorgados por las presuntas víctimas para ser representadas en el proceso ante la Corte cumplan las mismas formalidades que regula el derecho interno del Estado demandado.[7] Asimismo, ha señalado que:

---

7 *Cfr. Caso Castillo Páez. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, párrs. 65 y 66; y Caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párrs. 97, 98 y 99.

> La práctica constante de esta Corte con respecto a las reglas de representación se ha guiado por [dichos parámetros] y, en consecuencia, ha sido flexible y se ha aplicado sin distinción [...].
>
> [...] Esta amplitud de criterio al aceptar los instrumentos constitutivos de la representación tiene, sin embargo, ciertos límites que están dados por el objeto útil de la representación misma. Primero, dichos instrumentos deben identificar de manera unívoca al poderdante y reflejar una manifestación de voluntad libre de vicios. Deben además individualizar con claridad al apoderado y, por último, deben señalar con precisión el objeto de la representación. En opinión de esta Corte, los instrumentos que cumplan con los requisitos mencionados son válidos y adquieren plena efectividad al ser presentados ante el Tribunal.[8]

95. En los poderes otorgados por la mayoría de las presuntas víctimas a CENIDH y CEJIL se hace constar claramente las calidades de los otorgantes, los datos de los apoderados, el objeto del poder y la voluntad de los primeros de ser representados por funcionarios de dichas organizaciones. Por ello, la Corte encuentra que los poderes de representación son válidos y efectivos en el proceso ante este Tribunal. Asimismo, el que algunas presuntas víctimas no hubieren otorgado poder no conlleva a que la Corte se abstenga de conocer el caso, pues ello implicaría una restricción indebida (*supra* párrs. 82 a 92).

96. En consecuencia, la Corte desestima la tercera excepción preliminar.

QUINTA EXCEPCIÓN PRELIMINAR
"Oscuridad de la Demanda y de su Ampliación"

97. *Alegatos del Estado:*

a) "si las personas por quienes demandan la Comisión y los organismos citados en su ampliación, no cumplieron con las

---

8 *Cfr. Caso Castillo Páez. Reparaciones, supra* nota 7, párrs. 65 y 66; y Caso Loayza Tamayo. Reparaciones, *supra* nota 7, párrs. 97 y 99.

regulaciones de la ley electoral y, como consecuencia, no […] participa[ron] en el proceso de elección de Alcaldes, Vice–Alcaldes y Concejales, de ninguna manera significa violación a sus derechos políticos";

b) es competencia de los organismos electorales determinar si el partido YATAMA cumplió o no los requisitos exigidos por la Ley Electoral nicaragüense para participar en las elecciones municipales de 5 de noviembre del 2000. El Consejo Supremo Electoral es el más alto organismo de Nicaragua en materia electoral y constituye la última instancia sobre dicha materia. "[L]a Ley en materia electoral le da al Consejo una función jurisdiccional […] y por ello resolvió como un organismo judicial de última instancia, de acuerdo con la Constitución Política vigente";

c) la demanda es oscura porque no se sabe qué es lo que se pide en concreto. En el petitorio, la Comisión solicita a la Corte que declare que Nicaragua debe reformar la legislación interna para facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los distintos procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan. "Esa petición no aparece fundamentada"; y

d) lo planteado por la Comisión y los representantes "apunta a una revisión abstracta de la compatibilidad del Derecho Interno con la Convención Americana".

98. *Alegatos de la Comisión*

La Comisión Interamericana solicitó a la Corte que rechace "de plano" esta excepción, con base en que:

a) de los argumentos esgrimidos por el Estado "no se desprenden siquiera fundamentos de derecho que puedan sustentar tal reclamación"; y

b) el artículo 37.2 del Reglamento de la Corte dispone que al oponer excepciones preliminares, el Estado deberá exponer "los hechos referentes a las mismas, los fundamentos de derecho, las conclusiones y los documentos que las apoyen, así como el ofrecimiento de los medios de prueba que el promovente pretende hacer valer".

99. *Alegatos de los representantes de las presuntas víctimas*

Los representantes indicaron que esta excepción no reviste el carácter de preliminar, solicitaron al Tribunal que la "deseche" e indicaron que:

a) la Comisión y los representantes buscan "la determinación de la Corte Interamericana respecto [de] las violaciones a los derechos humanos de los candidatos y candidatas presentados por YATAMA para las elecciones municipales de 2000 y, en caso que la Corte así lo haga, la adecuación de las leyes internas a la Convención Americana". Esto se desprende claramente del texto de la demanda y del escrito de solicitudes y argumentos de los representantes;

b) no se reclama la violación de los derechos de las presuntas víctimas por la sola existencia de la Ley Electoral, "sino que h[an] señalado actos concretos que violaron derechos de personas debidamente identificadas, así como la existencia y ausencia de normas que las afectan directamente, al no proteger sus derechos"; y

c) la Corte ha ordenado a varios Estados que adecuen su legislación interna a la Convención. "La responsabilidad internacional recae sobre todo el Estado y no solamente en uno de sus Poderes".

Consideraciones de la Corte

100. En la demanda y en el escrito de solicitudes y argumentos no se plantea una solicitud de "revisión abstracta de la compatibilidad del Derecho Interno con la Convención Americana". La Comisión señaló que el Estado debería ser declarado responsable por determinados actos y omisiones en relación con la supuesta exclusión de los candidatos de YATAMA en la RAAN y en la RAAS de participar en las elecciones municipales de 2000, y sostuvo que la Ley Electoral que fue aplicada no garantizaba el derecho a la participación política de las organizaciones indígenas en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo a los valores, usos y costumbres de sus miembros. La determinación de dicha responsabilidad corresponde al fondo de la controversia.

101. El aspecto sustancial de la controversia en este caso no es que la Corte determine si YATAMA cumplió o no la normativa electo-

© TEPJF

ral interna (*supra* párr. 97.b), sino si Nicaragua ha violado las obligaciones internacionales que contrajo al constituirse en Estado Parte en la Convención Americana.[9] El Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene por objeto proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado.[10]

102. Corresponde a la Corte determinar si el Estado cumplió el deber de adecuar su normativa interna a la Convención para hacer efectivos los derechos consagrados en ésta. Para ello, el Tribunal tomará en consideración los alegatos planteados por el Estado respecto de esta quinta excepción preliminar, pues se trata de argumentos que se dirigen a controvertir la existencia de las violaciones alegadas.

103. En virtud de las anteriores consideraciones, la Corte desestima la quinta excepción preliminar por no tratarse propiamente de una excepción.

104. Una vez desestimadas las cinco excepciones preliminares interpuestas por el Estado, la Corte procede a analizar el fondo del caso.

VI
PRUEBA

105. Antes de examinar las pruebas ofrecidas, la Corte formulará, a la luz de lo establecido en los artículos 44 y 45 del Reglamento, algunas consideraciones desarrolladas en la jurisprudencia del Tribunal y aplicables a este caso.

106. En materia probatoria rige el principio del contradictorio, que respeta el derecho de defensa de las partes. El artículo 44 del Reglamen-

---

9 *Cfr.* Caso Cesti Hurtado. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de enero de 1999. Serie C No. 49, párr. 47.

10 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz.* Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 54; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 73; y Caso 19 Comerciantes, *supra* nota 5, párr. 181.

to contempla este principio, en lo que atañe a la oportunidad en que debe ofrecerse la prueba para que haya igualdad entre las partes.[11]

107. Según la práctica del Tribunal, al inicio de cada etapa procesal en la primera oportunidad que se les concede para pronunciarse por escrito las partes deben señalar qué pruebas ofrecerán. Además, en ejercicio de las potestades discrecionales contempladas en el artículo 45 de su Reglamento, la Corte o su Presidente podrán solicitar a las partes elementos probatorios adicionales como prueba para mejor resolver, sin que ello se traduzca en una nueva oportunidad para ampliar o complementar los alegatos, salvo que el Tribunal lo permita expresamente.[12]

108. La Corte ha señalado, en cuanto a la recepción y valoración de la prueba, que los procedimientos que se siguen ante ella no están sujetos a las mismas formalidades que las actuaciones judiciales internas, y que la incorporación de determinados elementos al acervo probatorio debe ser efectuada prestando particular atención a las circunstancias del caso concreto y teniendo presentes los límites que impone el respeto a la seguridad jurídica y al equilibrio procesal de las partes. Además, la Corte ha tenido en cuenta que la jurisprudencia internacional, al considerar que los tribunales internacionales tienen la potestad de apreciar y valorar las pruebas según las reglas de la sana crítica, no ha adoptado una rígida determinación del *quantum* de la prueba necesaria para fundar un fallo. Este criterio es válido para los tribunales internacionales de derechos humanos, que disponen de amplias facultades en la valoración de la prueba rendida ante ellos sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia.[13]

109. Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a examinar y valorar los elementos probatorios documentales remitidos por la Comi-

---

11 *Cfr.* Caso Caesar. Sentencia de 11 de marzo de 2005. Serie C No. 123, párr. 31; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 31; y Caso Lori Berenson Mejía. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 62.

12 *Cfr.* Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 32; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 63; y Caso Molina Theissen. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 3 de julio de 2004. Serie C No. 108, párr. 22.

13 *Cfr.* Caso Caesar, *supra* nota 11, párr. 42; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 33; y Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 64.

© TEPJF

sión, los representantes y el Estado en diversas oportunidades procesales o como prueba para mejor resolver que les fue solicitada por el Tribunal y su Presidente, así como la prueba pericial y testimonial rendida ante la Corte durante la audiencia pública, todo lo cual conforma el acervo probatorio del presente caso. Para ello el Tribunal se atendrá a los principios de la sana crítica, dentro del marco legal correspondiente.

A) Prueba documental

110. La Comisión, los representantes y el Estado remitieron declaraciones testimoniales y dictámenes periciales rendidos ante fedatario público (affidávits), y la Comisión aportó dos declaraciones juradas escritas, en respuesta a lo dispuesto por el Presidente en su Resolución de 28 de enero de 2005 (*supra* párr. 28). Dichas declaraciones y dictámenes se resumen a continuación.

TESTIMONIOS

a) Propuestos por la Comisión Interamericana y por los representantes

1. Centuriano Knight Andrews, representante legal de YATAMA en la RAAN

YATAMA surgió en la década de 1970 con el nombre de ALPROMISU. En 1978 extendió su cobertura a todos los municipios de la RAAN. En 1979 adoptó el nombre de MISURASATA, y en 1987 pasó a denominarse YATAMA, que significa "Organización de los hijos de la madre tierra".

Las comunidades indígenas consideran que la organización YATAMA es su protectora y acuden a sus representantes antes que a cualquier otra autoridad. Desde 1990 inició su participación en las elecciones regionales como asociación de suscripción popular, lo cual "implicaba que cualquier organización podía participar en las elecciones si recogía cierto número de firmas y no se exigía la presentación de candidatos en todas las circunscripciones territoriales". La figura de la suscripción popular fue eliminada por la Ley Electoral de 2000, obligando a la organización a convertirse

en partido político el 4 de mayo de 2000. Este cambio ha sido una imposición del Gobierno y ha impedido "proseguir con las acciones que hacían como organización indígena[;] por ejemplo, tienen dificultad[es] para conseguir fondos de cooperación internacional, que no le son entregados por ser partido político".

Para participar en las elecciones municipales de 2000, los candidatos de YATAMA fueron elegidos de acuerdo a las formas "organizativas" de las comunidades indígenas en asambleas territoriales municipales. En principio, sólo se puede ser candidato de YATAMA una vez. Muchos de los candidatos que no participaron en las elecciones municipales de 2000 no pudieron hacerlo en las de 2004 por dicha circunstancia.

"En octubre del año 2000" el Consejo Supremo Electoral notificó a YATAMA que no podría participar en las elecciones municipales de 2000, señalando que "no consiguieron la personería jurídica dentro de los seis meses anteriores" y que no habían presentado candidatos en el 80% de los municipios, lo cual no era cierto por cuanto YATAMA obtuvo su personería el 4 de mayo de 2000 y propuso candidatos en "cinco de las seis municipalidades" de la RAAN. La RAAS y la RAAN son regiones "distintas e independientes" y por ello el que se hubiese impedido a YATAMA participar en la RAAS no debió afectar su derecho a participar en la RAAN. Debido a esta exclusión YATAMA presentó un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de la circunscripción Atlántico Norte, cuyos magistrados resolvieron a favor de YATAMA. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del Consejo Supremo Electoral.

La exclusión de YATAMA de las elecciones afectó a los candidatos y a sus familias, que invirtieron dinero, tiempo y "dejaron de trabajar para dedicarse a la [...] campaña política". Asimismo, afectó a YATAMA, que "financió la realización de las asambleas, y a las comunidades indígenas, que no contaron con los representantes "que ya habían elegido". En las elecciones hubo abstencionismo: sólo se votó en los grandes centros urbanos y en "zonas de presencia mestiza". El no tener representantes indígenas hizo que "la mayoría de las inversiones y proyectos fueran trasladadas a lugares donde residen simpatizantes de quienes fueron electos". Las comunidades no tienen "representación en el poder legislativo", aun cuan-

© TEPJF

do los indígenas constituyen el 80% de la población de la RAAN, el 20% de la RAAS y el 15% de la población nacional. Sólo cinco diputados representan a la RAAN y a la RAAS, los cuales pertenecen a los partidos tradicionales y ninguno tiene "una visión indígena". Los siete miembros del Consejo Supremo Electoral pertenecen a los partidos políticos tradicionales y ninguno de ellos es indígena. La Ley Electoral debe ser reformada, estableciendo una "cuota política fija para los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa y en los demás órganos del Estado".

2. Nancy Elizabeth Henríquez James, miembro del Directorio del partido YATAMA

El Consejo Supremo Electoral, mediante resolución de 15 de agosto de 2000, excluyó a YATAMA de las elecciones municipales de 2000 no obstante que YATAMA había cumplido los requisitos establecidos en la Ley Electoral y sus candidatos habían sido presentados dentro del tiempo estipulado. Debido a la exclusión de YATAMA las comunidades indígenas "salieron a manifestarse en las calles de Puerto Cabezas". El Gobierno respondió a estas manifestaciones con el envío de fuerzas especiales de la Policía Nacional.

3. Eklan James Molina, propuesto como candidato a alcalde por YATAMA en el Municipio de Prinzapolka de la RAAS para las elecciones municipales de 2000

El testigo fue electo candidato por YATAMA entre febrero y marzo de 2000. Los candidatos debían contar con el respaldo de la comunidad, representado por mil firmas con número de cédula y con el "visto bueno de los líderes de YATAMA". El procedimiento de elección fue abierto. Después de ser electo candidato visitó las comunidades con el fin de "presentar el plan de gobierno". Las comunidades le brindaron su apoyo. En la campaña de 2000 invirtió quinientos mil córdobas por gastos de transporte acuático, terrestre y aéreo, alquiler de locales y el pago de "una planilla a los activistas".

Los candidatos a alcaldes de los diferentes municipios se reunieron en un taller realizado en la "Clínica Bilwi Auditoría", en

Puerto Cabezas, y en esa ocasión el Consejo Supremo Electoral manifestó que YATAMA no participaría en las elecciones porque no había presentado "en tiempo la personería jurídica" y se había aliado con el Partido de los Pueblos Costeños en una región, mientras que en otra se presentaba con sus propias listas. Al conocer la decisión del Consejo Supremo Electoral YATAMA interpuso un recurso de amparo ante la "delegación regional del Tribunal de Apelaciones de Puerto Cabezas", obteniendo fallo favorable. La exclusión de YATAMA afectó al declarante, pues renunció a su trabajo y esto generó problemas en su familia por cuanto "era responsable de los gastos del hogar".

Las comunidades demostraron su apoyo a YATAMA con "protestas cívicas" ante el Consejo Supremo Electoral. El Gobierno de Nicaragua respondió con unidades del Ejército y de la policía. Como consecuencia de la exclusión de YATAMA de las elecciones se produjo un abstencionismo del 85% y "no se abrieron las juntas de votos a nivel municipal".

Se debe reformar la Ley Electoral y promover "elecciones autónomas", que el pueblo indígena realice conforme a sus costumbres.

4. Hazel Law Blanco, abogada

YATAMA participó en dos ocasiones en las elecciones regionales autónomas de la Costa Atlántica, bajo la figura de la asociación de suscripción popular. En el 2000 la Asamblea Nacional reformó la Ley Electoral y YATAMA tuvo que transformarse en partido político indígena regional para participar en las elecciones. Debió presentar "su constitución y estatutos" contenidos en escritura pública y conformar "Directivas Regionales-Territoriales y Directivas Municipales", lo cual implicó "gastos de viaje a la capital, a Bluefields y demás cabeceras municipales". Esta transformación a partido político fue una imposición del Estado y tuvo el efecto de provocar "mayores exigencias de recursos económicos, por las formalidades que la Ley exige a los partidos políticos, tales como presentar nóminas de candidatos hasta en 80%".

La elección de los candidatos de YATAMA en el 2000 se realizó mediante "asambleas municipales de los líderes territoriales".

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

El Consejo Supremo Electoral adujo dos razones para excluir a YATAMA de las elecciones municipales de 2000: que no inscribió sus candidatos oportunamente; y que la alianza con el Partido de los Pueblos Costeños era ilegal porque este último no presentó todas las firmas necesarias. Sin embargo, este argumento no fue invocado cuando se realizó la inscripción de los candidatos, sino cuando "anunciaron la exclusión".

La ausencia de YATAMA en las elecciones de 2000 significó un factor más de dominación y la expresión de un "poder arbitrario y racista". El pueblo indígena se indignó y reaccionó con protestas en los diferentes municipios, a las cuales se sumaron "amigos mestizos". La abstención política en la RAAN ascendió al 80%.

YATAMA interpuso un recurso de amparo ante la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones de la RAAN, alegando la violación de sus derechos políticos. La referida Sala remitió el recurso a la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró "sin lugar el recurso de amparo", indicando que según la Ley Electoral no procede ningún recurso contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral. YATAMA también presentó recurso de revisión ante el Consejo Supremo Electoral, que no adoptó decisión al respecto.

5. Cristina Poveda Montiel, propuesta como candidata a alcaldesa por YATAMA en el municipio de Rosita de la RAAS para las elecciones municipales de 2000

Ante la imposibilidad de participar en las elecciones municipales de 2000, la testigo se vio afectada emotiva y económicamente, pues invirtió dinero para hacer la campaña y obtuvo préstamos que ascienden a ciento cincuenta mil córdobas. También se causó perjuicios a su familia. El pueblo indígena se sintió discriminado y "salió a las calles en manifestaciones".

El Estado debería asumir las obligaciones que adquirieron los candidatos, pues si estos hubiesen participado en las elecciones municipales de 2000 "además de alcaldías, tendría[n] candidatos a con[c]ejales y el consecuente reembolso de gastos". El Estado debe respetar la dignidad de los pueblos indígenas, que tienen "derecho a elegir" sus gobiernos, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

PERITAJES

a) Propuestos por la Comisión Interamericana y por los representantes

1. María Luisa Acosta Castellón, abogada de algunas comunidades indígenas de la Costa Atlántica

YATAMA no es sólo un partido político regional, sino la organización etnopolítica de mayor trayectoria en la Costa Atlántica de Nicaragua, pues está conformada por las comunidades indígenas y étnicas, especialmente por "miembros del pueblo indígena miskitu". YATAMA se formó con el fin de "promover el autogobierno comunal, por medio de la democracia comunitaria, y en particular, para la defensa de sus tierras comunales tradicionales". Esta forma de democracia comunitaria la ejerce YATAMA aplicando los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El conjunto de prácticas culturales indígenas que generan estos usos y costumbres es lo que se ha denominado derecho consuetudinario, el cual es obligatorio para los miembros de las comunidades, se transmite oralmente y se preserva a través de la memoria histórica y colectiva. Los artículos 5, 89 y 180 de la Constitución de Nicaragua reconocen la validez del derecho consuetudinario de estos pueblos indígenas. El concepto de pueblo indígena "trae consigo el reconocimiento de derechos colectivos[,] tales como el derecho a su cultura, lengua, a elegir a sus autoridades y a administrar sus asuntos locales, conforme a sus costumbres y tradiciones". El reconocimiento de la diversidad étnica tiene como propósito eliminar la discriminación de que han sido objeto estos pueblos. Dicho reconocimiento también busca garantizar el ejercicio de sus derechos políticos, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Los pueblos indígenas tienen un derecho constitucional a su autogobierno, el cual también está consagrado en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía.

La elección de los miembros del Consejo de Ancianos, del Síndico, del *Wihta* o de cualquier otra autoridad comunal o territorial en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, "no obedece a alguna norma del derecho escrito, legislado o codificado, sino a su propio derecho consuetudinario".

© TEPJF

Mientras YATAMA planteó desde su conformación la autonomía como "autogobierno territorial indígena", el Gobierno sandinista aprobó el estatuto de autonomía. "[D]entro del régimen de autonomía multiétnica los pueblos indígenas continúan siendo minoría" y los partidos políticos nacionales mantienen hegemonía en los Consejos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

La participación política de YATAMA es trascendental como una forma de contribuir a la protección de la supervivencia cultural y económica de los pueblos indígenas. La exclusión de YATAMA de las elecciones municipales de 2000 "generó desesperanza para los pueblos indígenas y étnicos de la Costa Caribe y Jinotega", pues los partidos tradicionales no logran identificarse con los pueblos indígenas que forman parte de YATAMA. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas tienen una historia común con YATAMA. Mientras los otros partidos políticos hacen sus campañas en los centros urbanos, YATAMA realiza sus actividades en el seno de los pueblos indígenas.

2. Robert Andrés Courtney Cerda, Director Ejecutivo de la organización no gubernamental "Ética y Transparencia"

El partido político YATAMA, con el fin de participar en las elecciones municipales de la RAAS, inició un proceso de alianza con el Partido Indígena Multiétnico y con el Partido de los Pueblos Costeños. Aunque se determinó que este último partido no cumplió con la presentación del 3% de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, YATAMA consideró inscritos a sus candidatos. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral declaró que el partido YATAMA no presentó candidatos suficientes, lo cual coincidió "con el vencimiento de los plazos establecidos en el Calendario Electoral", quedando YATAMA fuera de las elecciones.

YATAMA consideró que como su caso no estaba previsto en la Ley Electoral, el Consejo Supremo Electoral debió flexibilizar el proceso de presentación de candidatos en vez de excluirlos. Presentó una solicitud al Consejo Supremo Electoral para que revisara su caso, "lo que no se logró hasta que se venció el tiempo para presentar a los candidatos en el 80% de las municipalidades de la

Costa Atlántica". El caso de YATAMA ameritaba un tratamiento especial, pues la Ley Electoral no prevé que en una alianza en la cual uno de los partidos ha sido descalificado, el otro no pueda participar con sus propios candidatos.

YATAMA interpuso un recurso de amparo administrativo, que fue admitido por el Tribunal de Apelaciones de la RAAN, el cual ordenó al Consejo Supremo Electoral restituir las cosas al estado que tenían antes de la resolución emitida por dicho Consejo el 15 de agosto de 2000, en la que excluyó a YATAMA de las elecciones de noviembre de ese año. El Consejo Supremo Electoral indicó al Tribunal de Apelaciones de la RAAN que la competencia en materia electoral era exclusiva del Consejo Supremo Electoral. La Corte Suprema de Justicia decidió que el recurso de amparo no podía ser admitido.

YATAMA insistió ante el Consejo Supremo Electoral en que se diera respuesta positiva acerca de su participación. El Consejo mantuvo su decisión de no autorizar la participación de YATAMA.

Las elecciones municipales en la RAAN se realizaron con un abstencionismo del 80%, lo cual significa que las autoridades fueron legalmente elegidas, pero carecen de legitimidad porque no representan a la población, especialmente a los pueblos indígenas.

b) Propuestos por el Estado

3. Mauricio Carrión Matamoros, abogado

Se refirió a la supremacía de la Constitución sobre las leyes electorales. El principio de jerarquía impide que una norma de inferior categoría contradiga a la Constitución y el principio de competencia dispone que entre dos normas de igual jerarquía prevalecerá la que regule la "materia de que se trate".

La Ley Electoral es una ley constitucional, pues la Carta Política de Nicaragua dispone que debe ser adoptada con el voto del 60% de los diputados de la Asamblea.

De las disposiciones consagradas en los artículos 140, 141, 191 y 195 de la Constitución Política se infiere que la Asamblea Nacional es el "único poder que tiene la competencia para aprobar reformas a la Ley Electoral".

4. Lydia de Jesús Chamorro Zamora, abogada

Se refirió a la supremacía de la Constitución Política de Nicaragua y a sus mecanismos de defensa, establecidos en los artículos 182 a 195.

El ordenamiento nicaragüense consagra dos clases de leyes: constitucionales y ordinarias. Las constitucionales regulan asuntos electorales, amparo y estados de emergencia, y las ordinarias se ocupan de otras materias. La Constitución exige mayorías calificadas para aprobar las leyes constitucionales, en tanto que las ordinarias sólo requieren mayoría simple. La misma mayoría calificada se aplica en el caso de reformas a la Constitución.

En Nicaragua la Ley Electoral tiene carácter constitucional. Es inferior a la Constitución, pero superior a las leyes ordinarias. La Constitución establece que la aplicación de la Ley Electoral "es de competencia exclusiva del Consejo Supremo Electoral". Ni siquiera es posible acudir al amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La reforma de la Ley Electoral depende de la voluntad de la Asamblea Legislativa. Actualmente la mayoría calificada sólo se obtendría "por acuerdo de ambos partidos mayoritarios".

B) PRUEBA TESTIMONIAL Y PERICIAL

111. El 9 y el 10 de marzo de 2005 la Corte recibió en audiencia pública las declaraciones de los testigos propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por los representantes de las presuntas víctimas y de los peritos propuestos por el Estado y por los representantes. A continuación, el Tribunal resume las partes principales de dichos testimonios y peritajes.

TESTIMONIOS

a) Propuestos por la Comisión Interamericana y por los representantes

1. Brooklyn Rivera Bryan, principal dirigente de la organización YATAMA

El testigo es miskito. En la Costa Atlántica de Nicaragua la mayoría de la población es indígena. YATAMA surgió en la década de

1970 como la forma organizativa básica de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, y desde esa época ha estado a la cabeza de sus luchas y actividades. La estructura de YATAMA está ligada a las tradiciones, usos y costumbres de dichas comunidades. Es parte de su identidad cultural. La organización funciona sobre la base de una participación activa de los miembros de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus usos y costumbres. Los líderes y representantes son elegidos por las comunidades. Los candidatos son propuestos por las comunidades, luego las comunidades de un territorio se reúnen y eligen a los candidatos, y por último se pasa a un tercer nivel que corresponde a las asambleas regionales, en las cuales se ratifica a los candidatos electos. Los partidos políticos tradicionales desarrollan sus campañas electorales de una forma que no responde a dichos usos y prácticas. Cuando se trata de elecciones municipales o regionales, YATAMA permite que participen como candidatos "todos los otros pueblos que no son indígenas, como los mestizos".

YATAMA decidió incursionar en la vida política para lograr la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Se vio obligada a transformarse en partido político para cumplir los requerimientos de la Ley Electoral de 2000, que eliminó la figura de la asociación de suscripción popular. El partido político es una forma de organización ajena a las tradiciones de las comunidades indígenas. Esto llevó a la organización a pasar de una tradición oral a una escrita. Para cumplir los requisitos de la Ley Electoral, los candidatos de YATAMA han tenido que participar políticamente en territorios donde no existen comunidades indígenas. En estas áreas hay municipios en los que YATAMA tiene influencia, pero también algunos que no revisten interés para la organización.

En las elecciones de 2000 YATAMA cumplió los requisitos dispuestos en la Ley Electoral, tanto en la RAAN como en la RAAS. En esta última YATAMA formó alianza con el Partido de los Pueblos Costeños y el Partido Indígena Multiétnico. Este último se retiró de la alianza. Al enterarse de que el Partido de los Pueblos Costeños no reunía los requisitos legales, YATAMA solicitó que se permitiera su participación en el proceso electoral con su "propia identidad". El Consejo Supremo Electoral no aceptó esta solicitud y YATAMA fue excluido de las elecciones, a pesar de reunir los requisitos que

© TEPJF

la ley exige. A raíz de esta situación los candidatos de la RAAN también fueron excluidos, aun cuando la lista de candidatos en la que estaban incluidos ya había sido publicada. Estas exclusiones obedecen a que los dos partidos políticos "grandes" hicieron un pacto para no permitir la participación de otros partidos y así concentrar el resultado de las elecciones, lo cual fue posible porque ellos "dominan las estructuras electorales en Nicaragua". Cuando se produjo tal situación YATAMA intentó comunicarse, en reiteradas oportunidades, con el Consejo Supremo Electoral, pero no obtuvo respuesta. Al ser publicada la lista definitiva y no aparecer en ella los candidatos de YATAMA de las dos regiones, se presentó un recurso de revisión ante el Consejo Supremo Electoral, el cual no fue resuelto. Luego se interpuso un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, que fue resuelto en forma desfavorable.

La exclusión de YATAMA representa para las comunidades indígenas de la Costa Atlántica un atraso de cuatro años. Aunque pudieron participar en las elecciones de 2004, debido a sus reiterados reclamos, durante esos cuatro años no contaron con una organización que representara sus intereses.

2. Jorge Teytom Fedrick, a cargo de las "relaciones internacionales" de YATAMA

Pertenece al pueblo indígena miskito. En la Costa Atlántica existen tradiciones culturales diferentes a las de la Costa Pacífica y se hablan seis idiomas distintos. Además, los sistemas comunitarios, la relación con los recursos y la tierra y la cosmovisión de la vida son distintas. Los pueblos indígenas tienen una tradición comunitaria y la toma de decisiones se produce en función de la estructura comunitaria. Es una "sociedad colectiva" con una sólida "tradición moral".

YATAMA es el producto de la secuencia histórica de un proceso de lucha. En la década de 1990 se presentaron cambios en la situación política de Nicaragua y se creó la figura de la asociación de suscripción popular. Con esta figura YATAMA se propuso cubrir espacios políticos a través de su participación política. El Estado, en una "negociación partidista", reformó la Ley Electoral como

estrategia para impedir la participación de YATAMA. Sin embargo, YATAMA conformó un equipo para incidir en la reforma a la Ley Electoral, en la cual se dispuso que las organizaciones indígenas de la Costa Atlántica podían constituirse en partido político de carácter regional. YATAMA es más que un partido. Es parte de la vida, es la historia, es un proceso de lucha, es la "organización de los hijos de la madre tierra", pues "sin tierra no existimos".

La Ley Electoral consagra requisitos que contradicen las costumbres de los pueblos indígenas. La primera contradicción es el carácter de partido político. En el sistema comunitario indígena la toma de decisiones se produce por consenso. El sistema partidario es diferente porque genera una lucha de "competidores", de intereses personales. Para que una persona sea elegida candidato en las comunidades indígenas debe ser distinguida.

Debido a la exclusión de YATAMA de las elecciones de 2000 el testigo tuvo que realizar gestiones orientadas a incidir en el Consejo Supremo Electoral para mantener la estabilidad y lograr la participación de YATAMA en las elecciones. Sus gestiones fueron infructuosas.

En cuanto a la reforma de la Ley Electoral para garantizar la participación de los pueblos indígenas en condiciones de igualdad, la expresión igualdad "es relativa", pues estos pueblos tienen tradiciones culturales diferentes y las leyes deberían ajustarse a esa situación. La demarcación de circunscripciones no se ajusta a las condiciones sociales de las comunidades, ya que los territorios indígenas no coinciden con lo dispuesto en la Ley Electoral.

b) Propuestos por los representantes de las presuntas víctimas

3. John Alex Delio Bans, representante de YATAMA en la RAAS en el 2000

El testigo es miskito. El Estado ha discriminado a las comunidades indígenas. Estas consideran que la distinción entre RAAN y RAAS es producto de una división artificial promovida por los partidos políticos nacionales, que no corresponde a la concepción que los pueblos indígenas tienen de la Costa Atlántica, como

© TEPJF

una sola. Dichos pueblos consideran a YATAMA como parte de su tradición. Los miembros de estas comunidades dicen que son YATAMA "de sangre, de corazón". Los candidatos de YATAMA son elegidos de acuerdo con la tradición de las comunidades indígenas. Se escoge a los candidatos en asambleas comunitarias. En la actualidad, para la elección de las autoridades comunales se debe consultar al Consejo Supremo Electoral, lo cual no ocurría antes. El Estado debería permitir a los pueblos indígenas seleccionar sus candidatos y elegir a sus representantes ante el Congreso.

Para participar en la RAAS en las elecciones municipales de noviembre de 2000, YATAMA decidió conformar la alianza con el Partido Indígena Multiétnico y con el Partido de los Pueblos Costeños, porque son partidos creados para la defensa de los pueblos multiétnicos, y al tener ese propósito común podría lograr mejores resultados en la Costa Atlántica. No obstante, el Partido Indígena Multiétnico decidió separarse, tal vez como producto de la presión del Partido Liberal Constitucionalista. Cuando se publicó la lista preliminar de candidatos aparecían los candidatos de YATAMA para las elecciones de la RAAN, pero no para las de la RAAS. Se reclamó ante el Consejo Supremo Electoral, donde les indicaron que se trataba de una equivocación. Sin embargo, en la lista definitiva de candidatos no se incluyó a los candidatos de YATAMA de la RAAN ni de la RAAS, lo cual no tiene justificación alguna porque YATAMA cumplió todos los requisitos previstos en la Ley Electoral. En el 2000 había siete municipios en la RAAS y se requería que el partido presentara candidatos en el 80% de los municipios. YATAMA propuso candidatos en los siete municipios, es decir, superó el 80% exigido.

A raíz de la exclusión de YATAMA de las elecciones de 2000 muchos candidatos no han podido regresar a sus comunidades por las deudas que tienen, contraídas con motivo del proceso electoral. Hubo que informar a las comunidades la razón por la que YATAMA no participaría en las elecciones de 2000 y explicarles cómo se iban a pagar los gastos generados.

4. Anicia Matamoros de Marly, propuesta como candidata a vicealcaldesa por YATAMA en el Municipio Puerto Cabezas de la RAAN para las elecciones municipales de 2000

La testigo pertenece al pueblo indígena miskito. Los candidatos son escogidos por las comunidades y se someten a una asamblea. Estas comunidades ven a YATAMA como una organización que encierra los sentimientos de los indígenas, a través de la cual pueden incidir en diferentes espacios. Sin YATAMA el pueblo no tiene voz. Las comunidades no aceptan que YATAMA sea un partido político. Esta caracterización deriva de una imposición del Estado.

Al ser elegida como candidata tuvo que buscar un sustituto en el trabajo. Cuando se supo que YATAMA había sido excluida de las elecciones, la comunidad responsabilizó a sus líderes, pero luego se aclaró que no habían tenido nada que ver en esta situación. Muchos candidatos renunciaron a sus trabajos para dedicar su tiempo a visitar las comunidades, y después de la exclusión de YATAMA no pudieron reintegrarse a esos empleos. Al saber que su organización no participaría en las elecciones, la testigo se desmoralizó y pensó que a la exclusión social que ha sufrido su pueblo se sumaba una nueva discriminación. Además, llegó a imaginar que el motivo de la exclusión era su nombre o su falta de capacidad. Hubo que explicar a las comunidades los alcances de la situación y evitar que se acudiera a la violencia. Debido a que YATAMA no participó en las elecciones el pueblo se "sintió sin representatividad", y esta circunstancia se reflejó en la abstención electoral: "casi la mayoría del pueblo no votó". Al participar YATAMA en las elecciones de 2004 sintió alegría, ya que se estaba recuperando el espacio de las comunidades indígenas que se había perdido en el 2000.

© TEPJF

PERITAJES

a) Perito propuesta por los representantes de las presuntas víctimas

1. María Dolores Álvarez Arzate, antropóloga y etnóloga

La Costa Atlántica de Nicaragua ocupa el 50% del territorio nacional y tiene una población aproximada de medio millón de personas, de las cuales 170.000 mil son indígenas.

Las formas de organización social de los grupos indígenas tienen algunas variaciones locales, pero en general se basan en asambleas comunitarias. Las autoridades internas dentro de la asamblea comunitaria son el "*wihta* o juez y el síndico". Además, los miembros de los pueblos "con su presencia y voto también participan de las decisiones comunitarias". A estas asambleas se han incorporado autoridades de salud, "algunos curanderos", maestros, el pastor, mujeres y ancianos. También existen otras "instancias superiores de organización" como los consejos territoriales y los regionales donde se toman las decisiones más importantes. Algunas formas de organización social y política de las comunidades de la Costa Atlántica se rigen por costumbres, y la palabra cumple un papel importante porque en ella se sustenta la autoridad de las personas. YATAMA "representa esos modos o formas de organización tradicional de formas ancestrales" y la diversidad indígena y "costeña".

En las asambleas territoriales, realizadas en las comunidades, las personas manifiestan si están de acuerdo en que determinada persona participe como candidato. Las personas electas en la asamblea territorial reciben el "respaldo pleno de sus comunidades para llevar a cabo su campaña electoral respectiva". Para ser electos representantes de las comunidades las personas deben gozar de prestigio y ser moralmente solventes. Las comunidades apoyan a sus candidatos con medios de transporte o asumiendo la responsabilidad social de la persona mientras ejerce como candidato y visita a las comunidades en su campaña electoral.

Algunas circunstancias que dificultaron la participación política de los ciudadanos de la Costa Atlántica están relacionadas con

la ausencia de oficinas que estén "cedulando constantemente". También existen problemas con el padrón electoral, pues los miembros de estos pueblos tienen modos de vida que los llevan a cambiar su ubicación geográfica para extraer los recursos del bosque sin agotarlos. Otro factor que dificultó la participación política es que los documentos electorales no se emiten en lenguas indígenas, sino en castellano y en muchos casos esto representa un problema por la ausencia de educación plena. Las reglas de la Ley Electoral "responden a una visión global del país" y a la intención del Estado de que toda fuerza política cumpla dichas reglas, olvidando las particularidades culturales de los pueblos de la Costa Caribe. A YATAMA se le indujo a adoptar formas de organización, como la de los partidos políticos, que no corresponden a la "tradición oral que tienen estos pueblos".

Al conocerse la exclusión de los candidatos de YATAMA de las elecciones de 2000, las comunidades empezaron a cuestionar a dichos candidatos, preguntando qué habían hecho mal, cuáles habían sido sus problemas. La reacción de muchos candidatos fue considerar que no habían tenido la capacidad suficiente para participar. Algunos candidatos tardaron dos años en regresar a sus comunidades, pues "no sentían valor moral" por las deudas que habían asumido.

b) Peritos propuestos por el Estado

2. Carlos Antonio Hurtado Cabrera, a cargo de la Secretaría de la Presidencia de la República para los Asuntos de la Costa Atlántica

La Secretaría de la Presidencia de la República para los Asuntos de la Costa Atlántica fue creada a finales de julio de 2004, considerando la importancia estratégica que tiene la Costa Atlántica para todo el país, así como su biodiversidad y multietnicidad. Esta Costa representa el 50% del territorio nacional. Asimismo, se tuvo en cuenta la necesidad de dar coherencia y hacer efectiva la gestión de las instituciones que intervienen en la Costa Atlántica. El presupuesto de esta región asciende a cincuenta millones de dólares. El Presidente de la República ha cambiado el modelo tradicional de relaciones con la Costa Atlántica,

tanto en el marco de la autonomía política de la que gozan las regiones de la Costa Atlántica como con las comunidades indígenas. Este nuevo modelo se basa en la necesidad de una comunicación permanente de dos vías: del Gobierno central hacia las regiones y de éstas hacia aquél, mediante una comunicación respetuosa de las instituciones y de las características particulares de estas regiones autónomas.

Una de las atribuciones de la Secretaría para los Asuntos de la Costa Atlántica es relacionarse con las comunidades indígenas. Al respecto, el Presidente de Nicaragua firmó, en tiempos de su campaña electoral, un acuerdo con la organización política YATAMA, en el cual se establecían varios compromisos. YATAMA "es la principal organización política indígena que existe en el país" y el principal interlocutor de las comunidades indígenas con el Gobierno. El triunfo electoral de YATAMA en las elecciones municipales de noviembre de 2004 ha sido valorado por el Gobierno central.

La Ley Electoral anterior respondía más a las "aspiraciones de democracia del pueblo de Nicaragua", pues contemplaba la figura de la asociación de suscripción popular y consagraba menos requisitos para la conformación de partidos políticos que la actual Ley Electoral. Esto hace que sea una "necesidad imperiosa" que la Ley Electoral sea reformada. Sin embargo, los partidos políticos mayoritarios, con asiento en la Asamblea Nacional, "ni siquiera la tienen en la agenda y parecen estar muy cómod[o]s con esta ley actual".

3. Marvin Saúl Castellón Torres, Procurador Auxiliar de la Propiedad

Se refirió a la supremacía de la Constitución Política de Nicaragua, consagrada en el artículo 182 de la Constitución de Nicaragua. En la jurisprudencia nicaragüense se ha establecido que el recurso por inconstitucionalidad pretende garantizar dicha superioridad. El perito se refirió al principio de independencia y separación de poderes.

El artículo 173 de la Constitución Política dispone que contra "las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no habrá recurso alguno ordinario o extraordinario". La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua ha establecido que en materia electoral no

procede recurso alguno, pero cuando se trata de un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral se puede interponer el recurso de amparo. Cuando un ciudadano interpone un recurso de revisión y el Consejo Supremo Electoral no se pronuncia, el ciudadano estaría "limitado" porque la resolución del Consejo es definitiva.

Una reforma a la Ley Electoral requeriría el "60% del voto favorable de los diputados". Teniendo en cuenta la composición política de las fuerzas en el Poder Legislativo se necesitaría un acuerdo de las dos fuerzas mayoritarias, que son el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Partido Liberal Constitucionalista. En el evento de que la reforma fuese posible debería ser "fruto de un análisis integral" que tendría que hacer el Consejo Supremo Electoral.

C) Valoración de la Prueba

Valoración de la Prueba Documental

112. En este caso, como en otros,[14] el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados por las partes en su oportunidad procesal, o como prueba para mejor resolver de conformidad con el artículo 45.2 de su Reglamento, que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda.

113. Por otra parte, el Estado presentó prueba en relación con hechos supervenientes a la presentación de la demanda, de conformidad con el artículo 44.3 del Reglamento, por lo cual la Corte admite como prueba aquellos documentos que no fueron objetados, y cuya autenticidad no fue puesta en duda, y que guardan relación con el presente caso (*supra* párr. 27).[15]

114. El Estado formuló una objeción respecto de un documento presentado por los representantes como "prueba nueva en el proceso" (*supra* párr. 35), el cual consiste en la Resolución de la Procuraduría

---

14 *Cfr. Caso Caesar, supra* nota 11, párr. 46; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 37; y Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 77.

15 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz, supra* nota 10, párr. 37; *Caso de la Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C no. 115, párr. 58; y *Caso de los hermanos Gómez Paquiyauri*, *supra* nota 10, párr. 50.

© TEPJF

para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua de 3 de marzo de 2005, expediente No. 217/00, relacionada con una "denuncia interpuesta por el [...] representante legal de [...] YATAMA" el 24 de agosto de 2000. El Estado manifestó, *inter alia,* que "no se concibe que las instituciones del Estado como la Procuraduría [...] puedan intervenir a su arbitrio en contra de los intereses del propio Estado en el ramo internacional", lo que "implica aparente deslealtad con el Estado". Pese a ello, esta Corte, tomando en consideración las objeciones del Estado, aplicando las reglas de la sana crítica y apreciando dicho documento en el conjunto del acervo probatorio, lo admite por cuanto se trata de una decisión relativa a los hechos del presente caso, emitida por una institución estatal nicaragüense el 3 de marzo de 2005. Por lo tanto, se agrega al acervo probatorio, conforme al artículo 44.3 del Reglamento, tal como ha hecho en otro caso semejante.[16]

115. En relación con las declaraciones testimoniales y los dictámenes periciales escritos rendidos ante fedatario público (affidávits), de conformidad con lo dispuesto por el Presidente mediante Resolución de 28 de enero de 2005 (*supra* párr. 28), la Corte los admite en cuanto concuerden con el objeto que fue definido en la referida Resolución y los valora en el conjunto del acervo probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las observaciones presentadas por el Estado (*supra* párr. 33). La Corte acepta el desistimiento de los representantes de presentar, mediante affidávit, el peritaje del señor Manuel Alcántara Sáez (*supra* párr. 30).

116. Respecto de las declaraciones juradas no rendidas ante fedatario público por los testigos Nancy Elizabeth Henríquez James y Eklan James Molina, propuestos por la Comisión y hechos suyos por los representantes (*supra* párrs. 28 y 30), la Corte las admite y las aprecia en el conjunto del acervo probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en consideración las objeciones del Estado. La Corte ha admitido en otras ocasiones declaraciones juradas que no fueron rendidas ante fedatario público, cuando no se afecta la seguridad jurídica y el equilibrio procesal entre las partes.[17] Como ha señalado esta Cor-

16 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, *supra* nota 10, párr. 42.

17 *Cfr.* Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 39; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 82; y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, *supra* nota 10, párr. 58.

te, las declaraciones de las presuntas víctimas pueden proporcionar información útil sobre las alegadas violaciones y sus consecuencias.[18]

117. El Estado objetó la declaración jurada del perito Roberto Courtney Cerda, presentada por la Comisión el 23 de febrero de 2005 (*supra* párr. 31), debido "a la imposibilidad" en que se encontraba de rendir personalmente su dictamen pericial en la audiencia pública. El Estado señaló, *inter alia*, que dicha declaración jurada era extemporánea y omitió "formalidades elementales", e indicó que el señor Courtney Cerda "no rindió su peritaje de acuerdo con la Resolución" del Presidente. Al respecto, la Corte estima que, tal como lo determinó el Presidente, este dictamen "puede contribuir a la determinación, por parte de la Corte, de los hechos del presente caso", en cuanto concuerde con el objeto que fue definido en la referida Resolución, y lo valora en el conjunto del acervo probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las observaciones presentadas por el Estado (*supra* párr. 33).

118. La Corte estima útiles los documentos presentados durante la audiencia pública por el testigo Jorge Teytom Fedrick (*supra* párr. 37), así como los documentos remitidos por los representantes en sus alegatos finales escritos (*supra* párr. 43), que no fueron controvertidos ni objetados, y cuya autenticidad o veracidad no fueron puestas en duda, por lo cual este Tribunal los agrega al acervo probatorio, de conformidad con el artículo 45.1 del Reglamento.

119. En cuanto a los documentos de prensa presentados por las partes, este Tribunal ha considerado que podrían ser apreciados cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso.[19]

120. El Estado "negó valor legal alguno a cualquier escrito de Amicus Curiae que se haya presentado en el juicio o posteriormente a la audiencia oral". La Corte admite estos elementos, considerando que se trata de cuatro escritos presentados en calidad de *amicus curiae* por instituciones que tienen interés en la materia de la demanda y proveen información útil (*supra* párrs. 17, 34, 38 y 42).

---

18 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, *supra* nota 10, párr. 40; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 78; y Caso Carpio Nicolle y otros. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117, párr. 71.

19 *Cfr. Caso de la Hermanas Serrano Cruz, supra* nota 10, párr. 43; *Caso Lori Beronson Mejía, supra* nota 11, párr. 80; y *Caso De la Cruz Flores, supra* nota 15, párr. 70.

© TEPJF

121. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.1 del Reglamento, la Corte incorpora al acervo probatorio del presente caso la Ley No. 28 de 30 de octubre de 1987 denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua", la Ley Electoral No. 211 de 8 de enero de 1996, el informe del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC) denominado "Población total por área de residencia y sexo, según departamento y grupos de edades, años 2002 y 2003" y la Investigación de la Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC) denominada "Caracterización Fisiogeográfica y Demográfica de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua", ya que resultan útiles para la resolución del presente caso.

Valoración de la prueba testimonial y pericial

122. En relación con las declaraciones rendidas por los dos testigos propuestos por la Comisión y hechos suyos por los representantes, por dos testigos y una perito propuestos por los representantes y por los dos peritos presentados por el Estado en el presente caso (*supra* párr. 111), la Corte los admite en cuanto concuerden con el objeto del interrogatorio establecido por el Presidente mediante Resolución de 28 de enero de 2005, y les reconoce valor probatorio, tomando en cuenta las observaciones realizadas por las partes. Este Tribunal estima que el testimonio de la señora Anicia Matamoros (*supra* párr. 111.b.4), que resulta útil en el presente caso, no puede ser valorado aisladamente por tratarse de una presunta víctima y tener un interés directo en este caso, sino debe serlo dentro del conjunto de las pruebas del proceso.[20]

123. El Estado objetó la solicitud de la Comisión, "apoy[ada]" por los representantes, de que el Tribunal "considere como acervo probatorio [...] la prueba pericial prestada en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Nº 79, ordenando se tengan por reproducidas las referencias

20 *Cfr. Caso Caesar, supra* nota 11, párr. 47; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz, supra* nota 10, párr. 45; y *Caso Lori Berenson Mejía, supra* nota 11, párr. 78.

a la historia, situación y organización de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua" (*supra* párrs. 25 y 26). El Estado manifestó, *inter alia*, que "no corresponde y es improcedente esa supuesta prueba por cuanto se refiere a materia distinta (electoral y demarcación territorial) sin coincidencias alguna de personas aparentemente perjudicadas". La Corte considera pertinente y útil incorporar el dictamen pericial rendido ante el Tribunal por el señor Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum en cuanto haga referencia a la historia, situación y organización de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, y valora dicho peritaje en el conjunto del acervo probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta las observaciones presentadas por el Estado (*supra* párr. 25).

VII
HECHOS PROBADOS

124. Con fundamento en las pruebas aportadas y considerando las manifestaciones formuladas por las partes, la Corte considera probados los siguientes hechos:

Respecto de la Costa Atlántica o Caribe de Nicaragua

124.1) La población de Nicaragua es multiétnica, multicultural y multilingüe. En ella se encuentran diferentes comunidades indígenas y étnicas, que habitan en la Región del Pacífico y Centro Norte, así como en la Costa Atlántica o Caribe.[21]

124.2) La Constitución Política de Nicaragua establece en su Capítulo VI, titulado "Derechos de las comunidades de la Costa Atlántica",

---

21 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 470); artículo 5 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con las reformas constitucionales. Publicación oficial de la Presidencia (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo C); Ley No. 28 de 30 de octubre de 1987 denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua"; y mapa titulado "Nicaragua, un país multilingüe, multiétnico y multicultural" (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 4, folio 913).

© TEPJF

que éstas comunidades "son parte indisoluble del pueblo nicaragüense" y tienen derecho a "preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones".[22]

124.3) La Ley No. 28 de 2 de septiembre de 1987, publicada en "La Gaceta" No. 238 de 30 de octubre de 1987, denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua", dividió la Costa Atlántica o del Caribe en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), debido a que "la autonomía hace posible el ejercicio efectivo del derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a participar en el diseño de las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales de la región y de la forma en que los beneficios de la misma serán reinvertidos en la Costa Atlántica". Dicha ley reconoce que "las poblaciones indígenas [se encuentran] sometidas a un proceso de empobrecimiento, segregación, marginalidad, asimilación, opresión, explotación y exterminio[, que] exigen una transformación profunda del orden político, económico y cultural, para el logro efectivo de sus demandas y aspiraciones".[23] El régimen de autonomía de dichas regiones se encuentra regulado por las disposiciones del Reglamento de 2 de octubre de 2003 a la Ley No. 28.[24]

124.4) La Costa Atlántica representa aproximadamente un 45,8% de la superficie territorial del Estado y constituye la segunda área más poblada de Nicaragua, pues en ella habitan alrededor de 626.619

---

22 *Cfr.* Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con las reformas constitucionales. Publicación oficial de la Presidencia (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo C).

23 *Cfr.* Ley No. 28 de 30 de octubre de 1987 denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua" (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

24 *Cfr.* Ley No. 28 de 30 de octubre de 1987 denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua" (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento); y Decreto No. 3584 de 2 de octubre de 2003 denominado Reglamento a la Ley No. 28 "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua" (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo F, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folios 404-410).

personas, es decir, el 11,4% de la población total del país.[25] Aproximadamente el 72,54% de la población es mestiza. El 28% de la población de la Costa Atlántica o del Caribe se identifica con alguna comunidad indígena.[26] Aproximadamente 172.069 habitantes de la Costa Atlántica pertenecen a comunidades indígenas y étnicas, es decir, el 3,13% de la población nacional. En la RAAN se concentra el mayor número de población indígena de Nicaragua.[27]

124.5) En la Costa Atlántica o del Caribe habitan diferentes comunidades étnicas e indígenas multilingües, como los mestizos, miskitos, sumos, ramas, creoles y garífunas. Poseen identidad cultural, mantienen rasgos y valores de su cultura tradicional, así como formas de tenencia y uso comunal y de organización social propias.[28]

124.6) La RAAN tiene actualmente siete municipios: Rosita, Bonanza, Waslala, Prinzapolka, Puerto Cabezas, Waspam y Siuna. En el

---

25 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 502); e informe denominado "Población total por área de residencia y sexo, según departamento y grupos de edades, años 2002 y 2003". Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC), en www.inec.gob.ni prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

26 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 470); y Ley No. 28 de 30 de octubre de 1987 denominada "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua" (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

27 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 470); e informe denominado Población total por área de residencia y sexo, según departamento y grupos de edades, años 2002 y 2003. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC), en www.inec.gob.ni (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

28 *Cfr.* artículo 3 del Decreto 3584 de 2 de octubre de 2003 denominado Reglamento a la Ley No. 28 "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua" (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo F, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folios 404 y 405); testimonio del señor Brooklin Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; e Indigenous people and poverty: The cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo I, anexo 13, folio 376).

© TEPJF

año 2000 la RAAN contaba con los seis primeros municipios anteriormente mencionados. Dicha región tiene una extensión equivalente al 24,7% del territorio nacional. Su sede administrativa se encuentra en la ciudad de Bilwi, en el municipio de Puerto Cabezas. En la RAAN, aproximadamente el 45% de la población es miskitu, el 38% es mestiza de habla hispana, el 14% es creole de habla inglesa y de raza negra, y el 3% es mayagna de habla twahka.[29]

124.7) La RAAS tiene actualmente once municipios: La Cruz de Río Grande, la Desembocadura del Río Grande, Tortuguero, Laguna de Perlas, Bluefields, Corn Island, Kubra Hill, el Rama, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes y Bocana de Paiwas. En el año 2000 la RAAS contaba con los primeros siete municipios anteriormente mencionados. La RAAS tiene una superficie del 21,1% del territorio nacional, y su sede administrativa se encuentra en la ciudad de Bluefields, del mismo municipio.[30] En la RAAS aproximadamente el 85,5% de la población es mestiza, el 10,3% creole, el 2,8% miskitu, el 0,7% garífuna, el 0,4% rama y el 0,3% mayagna.[31]

Respecto de la organización indígena YATAMA

a) yatama como organización indígena y étnica

124.8) En 1969 se creó el movimiento ecuménico Asociación de Clubes Agrícolas de Río Coco (ACARIC), que se basaba en cooperati-

29 *Cfr.* Caracterización Fisiogeográfica y Demográfica de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua. Investigación del señor Alfonso Navarrete. Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), en www.fadcanic.org/investigacion/investigacion1.htm (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

30 *Cfr.* testimonio del señor John Alex Delio Bans rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 470); y Caracterización Fisiogeográfica y Demográfica de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua. Investigación del señor Alfonso Navarrete. Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), en www.fadcanic.org/investigacion/investigacion1.htm (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

31 *Cfr.* Caracterización Fisiogeográfica y Demográfica de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua. Investigación del señor Alfonso Navarrete. Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC), en www.fadcanic.org/investigacion/investigacion1.htm (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

vas comunales de comercialización de productos agrícolas en el Río Coco (Wanki), "con el objetivo de promover la mejora de la vida social y económica de la población indígena".[32]

124.9) La organización indígena YAPTI TASBA NANIH ASLATAKANKA (en adelante "YATAMA"), que significa "la organización de los Pueblos de la Madre Tierra" o la "organización de los hijos de la madre tierra",[33] se originó en la década de 1970 en el municipio de Waspam con el nombre de Alianza para el Progreso de los Pueblos Miskitus y Sumos (ALPROMISU), y se expandió hacia la RAAN. ALPROMISU tenía el objetivo, entre otros, de "defender sus territorios y sus recursos naturales".[34]

124.10) El 11 de noviembre de 1979 se celebró una Asamblea General de los pueblos indígenas, en la cual ALPROMISU cambió de nombre y se constituyó en la organización MISURASATA (Miskitos, Sumos, Ramas, Sandinistas Aslatakanaka).[35]

---

32 *Cfr.* declaración jurada escrita de la señora Hazel Law Blanco rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 905); declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891); y artículo periodístico titulado "Yapti Tasba Masraka nani Aslatakanka", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos de los representantes, anexo 1, folio 906).

33 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891).

34 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891); artículo periodístico titulado "Yatama, una historia de resistencia", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 1, folio 889); y artículo periodístico titulado "Yapti Tasba Masraka nani Aslatakanka", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 1, folio 909).

35 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891); artículo periodístico titulado "Yatama, una historia de resistencia", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 1, folio 889); y artículo periodístico titulado ""Yapti Tasba Masraka nani Aslatakanka", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 1, folio 909).

124.11) En 1987 se celebró una Asamblea General de los pueblos indígenas en Honduras, durante la cual la antigua organización MISURASATA se constituyó en la "organización etnopolítica regional" YATAMA.[36] En la actualidad, numerosas comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica o Caribe nicaragüense se consideran representadas por YATAMA,[37] "primordialmente [los] miembros del pueblo indígena miskitu".[38] YATAMA se formó con el propósito de "def[ender] el derecho histórico de los pueblos indígenas y comunidades étnicas sobre sus territorios tradicionales y prom[over] el autogobierno, [...] impulsar el desarrollo económico, social y cultural de Yapti Tasba, forjando así la democracia comunitaria en el marco de la democracia, la paz y la unidad de estado/nación nicaragüense".[39]

b) Estructura e integración de Yatama

124.12) Son miembros de la organización de base de las comunidades de YATAMA "los hijos y las hijas de las comunidades indígenas y étnicas de la Moskitia nicaragüense, que reconocen su identidad

---

36 *Cfr.* artículo periodístico titulado "Yapti Tasba Masraka nani Aslatakanka", publicado en la página web: www.miskito-nicaragua.de/miskito/yatama2.htm (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 1, folio 910); testimonio del señor Jorge Teytom Fedrick rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891).

37 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 891); dictamen pericial de la señora María Luisa Acosta Castellón rendido ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 874); y artículo 6 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 560).

38 *Cfr.* dictamen pericial de la señora María Luisa Acosta Castellón rendido ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 874).

39 *Cfr.* dictamen pericial de la señora María Luisa Acosta Castellón rendido ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 874); y artículo 2 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 560).

étnica y defienden [sus] intereses estratégicos".[40] Sin embargo, cuando YATAMA participa en elecciones regionales o municipales, permite que sean candidatos miembros de "todos los otros pueblos que no son indígenas, como los mestizos".[41]

124.13) YATAMA tiene una forma organizativa propia heredada de sus ancestros, denominada "democracia comunitaria", la cual se basa en asambleas de comunidades y barrios, territoriales en los territorios indígenas o étnicos, y regionales en la RAAN, RAAS y Jinotega.[42] Cada asamblea comunal, instancia de decisión de la comunidad y barrio, está integrada por la asamblea de las familias (Tawan Aslika), es decir, por todas las familias indígenas o étnicas pertenecientes a la comunidad o barrio, y dicha asamblea comunal está dirigida por el Consejo Comunal (Wihta Daknika), que es la estructura ejecutiva de la asamblea.[43]

124.14) Las asambleas territoriales están compuestas por los representantes de las asambleas comunales de las comunidades y barrios indígenas y étnicos correspondientes al territorio, y su estructura ejecutiva es el Consejo Territorial. Cada comunidad designa a sus candidatos y los propone a la asamblea. La Asamblea territorial es la encargada de elegir a los candidatos de YATAMA para cargos de concejales ante el Consejo Regional y el Consejo Municipal, así como a los candidatos a alcalde y vicealcalde del territorio y municipio que lo integra. Se reúne al menos dos veces al año.[44] Las votaciones son públicas.

---

40 *Cfr.* artículo 6 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 560).

41 *Cfr.* testimonio del señor Brooklin Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

42 *Cfr.* artículo 16 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 560); testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y testimonio de la señora Anicia Matamoros de Marly rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

43 *Cfr.* artículos 17 y 18 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 560).

44 *Cfr.* artículo 20 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 565); testimonio de la señora Anicia Matamoros de Marly rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

© TEPJF

Las personas electas van a las mismas comunidades a presentarse como candidatos.[45]

124.15) La asamblea regional está compuesta por los representantes de las "asambleas territoriales de las comunidades, o barrios indígenas o étnic[o]s" que pertenecen a determinada región. La asamblea regional aprueba el programa electoral y elige a los candidatos de YATAMA para cargos de diputados ante la Asamblea Nacional, así como a los candidatos a alcalde y vicealcalde de las cabeceras regionales (Bilwi, Bluefields) y ratifica al resto de los candidatos a los cargos de elección popular de los demás municipios y a los consejos regionales de la RAAN y de la RAAS.[46]

124.16) "Cualquier dirigente o miembro de la organización tiene derecho a ser postulado candidato a cualquier puesto de elección popular por parte de cualquiera estructura u organismo de ésta". Las estructuras integrantes podrán postular candidatos que no sean miembros de YATAMA, con el apoyo de "al menos quinientas firmas certificadas por el Consejo de Ancianos y serán elegidos por voto mayoritario de los representantes de la asamblea regional respectiva".[47]

c) Participación de YATAMA en elecciones en Nicaragua como organización indígena y étnica

124.17) YATAMA participó por primera vez en las elecciones regionales de Nicaragua en 1990. En 1994 volvió a participar en dichas elecciones.[48] En 1996 YATAMA participó por primera vez en las elecciones municipales. En 1998 participó en las elecciones de concejales

---

45 *Cfr.* testimonio de la señora Anicia Matamoros de Marly rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 894).

46 *Cfr.* artículo 21 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 565).

47 *Cfr.* artículo 39 del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 565).

48 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 892).

al parlamento regional, en las cuales obtuvo 8 de 45 escaños de Concejos Regionales Autónomos de la RAAN y 4 de 45 en la RAAS.[49]

124.18) YATAMA participó en las contiendas electorales mencionadas bajo la figura de "asociación de suscripción popular", de acuerdo con lo dispuesto en las leyes electorales de 1990 y de 1996. Dicha figura permitía la participación política de cualquier organización que reuniera un mínimo de 5% de ciudadanos incluidos en el padrón electoral de la respectiva circunscripción electoral, o inscritos en los Catálogos de Electores de la última elección. Las asociaciones de suscripción popular podían presentar candidatos para alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales en todo el país y para miembros de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.[50]

124.19) Las comunidades indígenas y étnicas a las que se dirige o que forman parte de YATAMA no cuentan con una red vial, por lo que la mayor parte del trayecto para acceder a sus territorios, sobre todo en la RAAS, se debe hacer por vía fluvial. No existe transporte público, lo que encarece los gastos para acceder a la mayoría de dichas comunidades. Las comunidades se encuentran esparcidas, con una densidad poblacional de 11,72 habitantes por kilómetro cuadrado en la RAAS y 7,2 en la RAAN; la media nacional es de 42,14 habitantes por kilómetro cuadrado.[51] Pese a ello, los candidatos electos por

---

49 *Cfr.* recurso de amparo presentado por los representantes legales de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 528).

50 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 892); recurso de amparo presentado por los representantes legales de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folios 528); Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folios 512 y 513); y artículos 1, 81 y 82 de la Ley Electoral No. 211 de 8 de enero de 1996 (prueba incorporada de oficio por la Corte de conformidad con el artículo 45.1 de su Reglamento).

51 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 471); y dictamen pericial de la señora María Luisa Acosta Castellón rendido ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 880).

© TEPJF

YATAMA mantienen contacto directo y personal con las comunidades que los eligieron, de quienes reciben apoyo en las elecciones. YATAMA realizaba sus gestiones conforme a su tradición oral.[52]

YATAMA en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000

A) Emisión de la Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000

124.20) El 24 de enero de 2000 se publicó en la *Gaceta Oficial* de Nicaragua una nueva Ley Electoral (Ley No. 331) (en adelante "Ley Electoral de 2000" o "Ley Electoral No. 331 de 2000"), aproximadamente 9 meses antes de la fecha de las siguientes elecciones municipales. Esta nueva Ley no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones, que se recogía en las leyes electorales de 1990 y 1996 (*supra* párr. 124.18).[53] En la nueva ley sólo se permite la participación en los procesos electorales a través de la figura jurídica de partidos políticos,[54] forma de organización que no es propia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica.[55]

52 *Cfr.* dictamen pericial de la señora María Luisa Acosta Castellón rendido ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 874); y dictamen pericial de la señora María Dolores Álvarez Arzate rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

53 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II); Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 513).

54 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II); y declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 893).

55 *Cfr.* testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; testimonio del señor John Alex Delio Bans rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y dictamen pericial de la señora María Dolores Álvarez Arzate rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

124.21) El artículo 71 de la Ley Electoral de 2000 establece que en las "Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas". Dicha ley establece que "[e]n el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación".[56]

124.22) El artículo 65.9 de la Ley Electoral de 2000 establece que para obtener personalidad jurídica un partido político debe "[p]resentar documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el Padrón Electoral de las últimas elecciones nacionales". Además, el artículo 77.7 de dicha ley exige para la presentación de candidatos que el partido político presente el 3% de firmas de ciudadanos identificados con el número de cédula, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de dicha ley, excepto en el caso de los partidos políticos que en las últimas elecciones nacionales hubieren obtenido un mínimo de 3% de los votos válidos en las elecciones presidenciales.[57]

124.23) El primer párrafo del artículo 77 de la Ley Electoral de 2000 establece que las organizaciones que deseen participar en las elecciones que no fueren de autoridades nacionales, como son las municipales, para presentar candidatos deben "haber obtenido su Personalidad Jurídica al menos [...] seis meses" antes de la fecha de las elecciones,

---

56 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II); Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Pdíticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 513).

57 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II).

© TEPJF

así como deben "someter[…] al Consejo Supremo Electoral una solicitud escrita".[58]

124.24) El artículo 82 de la Ley Electoral de 2000 establece que para las elecciones municipales los partidos políticos deben inscribir candidatos "al menos en el ochenta por ciento (80%) de los municipios […y] al menos el ochenta por ciento (80%) del total de las candidaturas".[59]

124.25) Los artículos 83 y 84 de la Ley Electoral de 2000 establecen que los partidos políticos o alianzas de partidos, "a través de sus respectivos representantes legales podrán sustituir sus candidatos en una, varias o todas las circunscripciones en el período señalado o en la prórroga que les conceda el Consejo Supremo Electoral". En el caso de que dicho Consejo "den[egara] una solicitud o recha[zara] a un candidato por no llenar los requisitos de Ley, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir [a] los candidatos".[60]

b) Constitución de YATAMA como partido político

124.26) El 8 de marzo de 2000 nueve miembros de YATAMA firmaron una escritura pública para "enmarcar y reajustar su participación Electoral […] como agrupación Etno-Política Regional de conformidad con el artículo 71 de [la] Ley [Electoral de 24 de enero de 2000], para presentarla ante el Consejo Supremo Electoral, con el fin de obtener la autorización de realizar actividades tendientes a […] lega-

58 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II).

59 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II).

60 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 36); recurso de amparo presentado por los representantes de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 530); y resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folio 599).

lizar dicha organización] y llenar las formalidades establecidas para la solicitud de Personalidad jurídica y ser reconocida como 'PARTIDO POLÍTICO REGIONAL'". En dicha escritura, designaron como representante ante el mencionado Consejo a Brooklyn Rivera Bryan y como suplentes a los señores Centuriano Knight Andrews para la RAAN, y al señor John Alex Delio Bans para la RAAS.[61]

124.27) La Asamblea General de las Comunidades aprobó el Estatuto de YATAMA, que fue certificado por notario público el 30 de marzo de 2000. En ese estatuto se establece que dicha "organización etno-política de los pueblos indígenas y comunidades étnicas […] se rige por los […] principios [de l]a defensa de los intereses estratégicos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe y Jinotega y[,] en particular[,] en la defensa de los territorios y el autogobierno".[62]

124.28) El 4 de mayo de 2000, un día antes de que venciera el plazo para que una organización pudiera obtener la personalidad jurídica para participar en las elecciones municipales de 5 noviembre de 2000, de conformidad con el artículo 77 de la Ley Electoral No. 331 de 2000 (*supra* párr. 124.23), el Consejo Supremo Electoral emitió una Resolución mediante la cual otorgó a YATAMA personalidad jurídica como partido político regional. En dicha Resolución el Consejo Supremo resolvió que "a partir de [dicha] fecha [YATAMA] podr[í]a gozar de los derechos y prerrogativas que le otorga[ba] la Constitución Política, la Ley Electoral y demás leyes de la República".[63]

124.29) El Consejo Supremo Electoral, de conformidad con los artículos 4 y 10 de la Ley Electoral No. 331 de 2000, acordó "aprobar el […] Calendario Electoral que regir[í]a el proceso electoral de autoridades municipales" de 5 de noviembre de 2000.[64]

124.30) El 15 de julio de 2000 vencía el plazo establecido en el calendario electoral, publicado por el Consejo Supremo Electoral, para

---

61 *Cfr.* escritura pública de 8 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 556).

62 *Cfr.* artículo 3.a) del Estatuto de YATAMA de 20 de marzo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folios 560).

63 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 4 de mayo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 10, folio 573).

64 *Cfr.* calendario electoral del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 11, folio 577).

© TEPJF

que los partidos políticos que hubieren obtenido la personalidad jurídica con la antelación establecida por la ley presentaran la lista de candidatos que deseaban inscribir para las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000.[65]

c) Presentación de candidatos de YATAMA en la RAAN

124.31) El 15 de julio de 2000 el representante legal de YATAMA presentó ante el Consejo Electoral Regional de la RAAN las "[h]ojas de inscripciones de los Candidatos de Waspam Río Coco, Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita y Bonanza", una "copia de personería jurídica y emblema de la organización", así como un "[l]istado de candidatos a Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejales [de] Puerto Cabezas, Waspam, Prinzapolka, Rosita y Bonanza".[66] El 18 de julio de 2000 el Presidente del Consejo Electoral Regional firmó una comunicación en la que manifestó que remitía dichos documentos al Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral.[67]

124.32) El Consejo Supremo Electoral publicó, como lo ordena la Ley Electoral, una "lista preliminar" de candidatos de YATAMA para las elecciones de 5 de noviembre de 2000 en la RAAN. Ninguno de los candidatos fue objeto de impugnación por algún partido político[68]

---

65 *Cfr.* calendario electoral del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 11, folio 580).

66 *Cfr.* escrito de 15 de julio de 2000 del representante de YATAMA en la RAAN (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 955); recibo de 15 de julio de 2000 del Consejo Electoral Regional de la RAAN (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 954); y acta de entrega de la documentación original de candidatos de 16 de julio de 2000 del Consejo Electoral Regional de la RAAN (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 942).

67 *Cfr.* escrito de 18 de julio de 2000 dirigido por el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN al Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 12, folios 582 y 583); y acta de entrega de la documentación original de Candidatos (as) Sustitutos Municipales a Alcalde, Vice-Alcalde y Concejales de los municipios del Atlántico Norte (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 12, folio 584).

68 *Cfr.* recurso de amparo presentado por los representantes legales de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 530); y testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

d) Presentación de candidatos de YATAMA en la RAAS en alianza con el Partido de Pueblos Costeños (PPC)

124.33) El 13 de junio de 2000 los representantes del Partido de los Pueblos Costeños (PPC), del partido YATAMA y del Partido Indígena Multiétnico (PIM) constituyeron una alianza electoral mediante escritura pública, "con el fin de participar en las Elecciones Municipales del Cinco de noviembre del […] 2000 para Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejales Municipales en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), […] con el nombre de UNIDAD PIM/YATAMA/PPC". En dicha escritura indicaron que el objetivo primordial de la alianza era "alcanzar el Poder Público en los Municipios de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), en beneficio de los 'Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas' de la Costa Caribe de Nicaragua[, por lo cual] se presentar[í]an dentro del período establecido por el Consejo Supremo Electoral y de conformidad con la Ley Electoral, candidatos a los distintos cargos de elección popular". Además, los representantes de los mencionados partidos políticos acordaron que los órganos ejecutivos de los Partidos de la mencionada alianza crearían un reglamento interno con normas, procedimientos y mecanismos, mediante los cuales se regiría "la selección de candidatos a Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejales".[69]

124.34) Cada uno de los tres partidos políticos que integraban la alianza PIM/YATAMA/PPC poseía personalidad jurídica otorgada por el Consejo Supremo Electoral.[70] Los tres partidos acordaron que conservarían su "identidad política y personalidad jurídica propias", por lo cual, en el caso de que uno de los partidos se retirara de dicha

---

69 *Cfr.* testimonio notarial de la escritura pública de 13 de junio de 2000 sobre la constitución de la alianza de partidos políticos UNIDAD PIM/YATAMA/PPC (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 14, folios 589).

70 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 4 de mayo de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 10, folio 590); testimonio notarial de la escritura pública de 13 de junio de 2000 sobre la constitución de la alianza de partidos políticos UNIDAD PIM/YATAMA/PPC (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 14, folios 588); y constancias emitidas el 13 de junio de 2000 por el Consejo Supremo Electoral sobre la personalidad jurídica del PPC y del PIM como partidos políticos (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folios 950 y 951).

© TEPJF

alianza, ésta "continuar[ía] con los que qued[ara]n". Para poder participar en la alianza cada uno de los partidos políticos que la componían debían reunir el requisito establecido en el artículo 65.9 de la Ley Electoral (*supra* párr. 124.22).[71] Se nombró al señor John Alex Delio Bans representante legal de la alianza ante el Consejo Supremo Electoral.[72]

124.35) El 14 de junio de 2000 los representantes legales de los partidos regionales PIM, YATAMA y PPC presentaron ante el Consejo Supremo Electoral una solicitud de autorización de la Alianza PIM/YATAMA/PPC. El 24 de junio de 2000 el Consejo Supremo Electoral les indicó que debían señalar el partido que encabezaría dicha alianza y "bajo la bandera de qué partido correr[í]an en las elecciones en las que [dicha alianza iba] a participar".[73] El artículo 80 de la Ley Electoral de 2000 establece que las alianzas de partidos políticos participarán en las elecciones correspondientes bajo "el nombre, bandera y emblema del partido político integrante de la alianza que ellos mismos decidan y de esta forma el partido escogido será quien encabece dicha alianza".[74]

124.36) El 5 de julio de 2000 el representante de la Alianza PIM/YATAMA/PPC presentó un escrito ante el Consejo Supremo Electoral, en respuesta a su comunicación de 24 de junio de 2000 (*supra* párr. 124.35), en el cual indicó que "el nombre de la Alianza de Partidos Políticos Regionales e[ra] PIM y el partido político que encabezar[í]a la Alianza e[ra] el Partido Indígena Multiétnico (PIM)". Además, en dicha comunicación se informó que YATAMA había decidido unilateralmente

---

71 *Cfr.* artículos 65 y 77 de la Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folios 30 y 33).

72 *Cfr.* testimonio notarial de la escritura pública de 13 de junio de 2000 sobre la constitución de la alianza de partidos políticos UNIDAD PIM/YATAMA/PPC (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 14, folio 588).

73 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folio 598).

74 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II).

retirarse de la alianza, "por lo tanto, [ésta] queda[ba] constituida por el Partido Indígena Multiétnico (PIM) y el Partido de Pueblos Costeños (PPC)".[75]

124.37) El 11 de julio de 2000 el representante legal de YATAMA en la RAAS informó al Presidente del Consejo Supremo Electoral que "el partido Yatama en la Región Autónoma del Atlántico Sur terminó una alianza de partido el día 13 de junio [de] 2000, para participar en la contienda electoral de la elección municipal, [debido a que e]sta Alianza después de firmar tuvo problemas". Por ello, solicitó al Consejo Supremo Electoral "que gir[ara] instrucciones a quien correspond[ier]a a fin de notificar a los otros dos partidos que Yatama participar[í]a solo" en las elecciones de 5 de noviembre de 2000.[76]

124.38) Si bien el 5 y el 11 de julio de 2000 se presentaron comunicaciones al Consejo Supremo Electoral, el 14 de julio de 2000 los representantes del PPC y YATAMA presentaron una nueva comunicación, en la que indicaron al Presidente de dicho Consejo, como respuesta a su comunicación de 24 de junio de 2000 (*supra* párr. 124.35), que "el nombre de la Alianza de Partidos Políticos Regionales, e[ra] el PPC y el Partido Político que encabezar[ía] la Alianza e[ra] el Partido de Pueblos Costeños (PPC)". Además, dichos representantes informaron que el Partido Indígena Multiétnico (PIM) decidió de manera unilateral retirarse de la Alianza, por lo tanto,[ésta] queda[ba] constituida por el Partido de Pueblos Costeños (PPC) y el partido Yapti Tasbah Masraka Nanih Aslatakanka (YATAMA)". Asimismo, indicaron que "[eran] las últimas decisiones tomadas por esta Alianza y si ha[bían] algunas inconsistencias con comunicaciones anteriores, esta

---

75 *Cfr.* escrito de 5 de julio de 2000 dirigido por el representante legal nacional de la Alianza PIM al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 948); y escritura pública de aclaración al Consejo Supremo Electoral de 4 de julio de 2000 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 952).

76 *Cfr.* escrito de 11 de julio de 2000 dirigido por el representante legal de YATAMA en la RAAS al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 936); y escrito de 17 de julio de 2000 dirigido por el representante legal del PIM al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 947).

© TEPJF

e[ra] la que val[ía] por encima de todo".[77] El 17 de julio de 2000 el representante legal del PIM informó al Presidente del Consejo Supremo Electoral que "por desacuerdos con las Organizaciones YATAMA y PPC, [dicha] organización ha[bía] decidido ir sola en [l]os comicios electorales Municipales [del] 5 de noviembre del 2000".[78]

124.39) El 15 de julio de 2000, fecha en que vencía el plazo del calendario electoral para presentar la lista de candidatos que participarían en las elecciones de 5 de noviembre de 2000 (*supra* párr. 124.30), la Alianza del PPC y YATAMA (denominada Alianza PPC), a través de su representante legal, "presentó candidatos a Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales"[79] ante el Consejo Electoral Regional con sede en Bluefields.[80]

124.40) El 17 de julio de 2000 el representante legal nacional de la Alianza PPC/YATAMA dirigió una comunicación al Director de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual, "[e]n cumplimiento de lo establecido por la Ley Electoral[, …] remit[ió] la lista de candidatos a Alcaldes, Vice-alcaldes y Concejales Municipales, con sus respectivos suplentes, de los municipios de Bluefields, Corn Island, [K]ukra Hill, Laguna de Perlas, La Desembocadura del Río Grande, Tortuguero y La Cruz de Río Grande".[81]

124.41) El Consejo Supremo Electoral hizo referencia a la constitución de la alianza PPC/YATAMA recién en su Resolución de 15 de

---

77 *Cfr.* escrito de 14 de julio de 2000 dirigido por los representantes legales de YATAMA y del PPC al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folios 938 y 939); y certificación emitida el 3 de mayo de 2005 por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folio 1735).

78 *Cfr.* escrito de 17 de julio de 2000 dirigido por el representante legal del PIM al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 947).

79 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folios 599).

80 *Cfr.* escrito de 17 de julio de 2000 dirigido por el representante legal de la Alianza del PPC y YATAMA (denominada Alianza PPC) al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 937).

81 *Cfr.* escrito de 17 de julio de 2000 dirigido por el representante legal de la Alianza del PPC y YATAMA (denominada Alianza PPC) al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 937).

agosto de 2000 (*infra* párr. 124.51).[82] La Ley Electoral No. 331 no contiene disposición alguna que impida que alguno de los partidos políticos que se presentó en alianza participe en las elecciones para las que habían constituido dicha alianza, cuando otro partido que integraba la misma no sea autorizado a participar.[83]

124.42) El 20 de abril de 2005 el Director General de Atención de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral emitió una constancia en la que indicó que, "según los registros de inscripción de candidatos que llevó [la] Dirección General para las elecciones de Alcaldes, Vicealcaldes y Miembros de los Concejos Municipales para las elecciones de noviembre de 2000, el partido Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) no presentó candidatos ante el Consejo Supremo Electoral, ni ante el Consejo Electoral Regional de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)".[84]

124.43) El 3 de mayo de 2005 el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral certificó "que de los folios números dos al ciento diecinueve del Tomo I del libro de candidatos, correspondiente al año dos mil, se encuentran las fichas de candidatos a Alcaldes y Concejales de la Región Autónoma del Atlántico Sur [RAAS], presentadas: [a]nte el Consejo Electoral Regional del Atlántico Sur con sede en Bluefields, organismo sin atribuciones para recepcionar candidaturas conforme Ley, por la Alianza Partido de los Pueblos Costeños (PPC) y extemporáneamente, el diecisiete de julio de dos mil, ante el Consejo Supremo Electoral; fichas que se corresponden con [un] listado [de candidatos cuyos nombres se] detall[aron]" en la referida constancia.[85]

---

82 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folio 599).

83 *Cfr.* Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D).

84 *Cfr.* certificación de 20 de abril de 2005 emitida por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folio 1701).

85 *Cfr.* certificación de 3 de mayo de 2005 emitida por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folio 1735).

© TEPJF

E) Decisiones del Consejo Supremo Electoral, la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones de la RAAN, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, relacionadas con la participación de Candidatos de YATAMA en las elecciones de 5 de noviembre de 2000

124.44) El Poder Electoral es uno de los cuatro poderes establecidos por la Constitución Política de Nicaragua, junto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Está integrado por el Consejo Supremo Electoral, máximo órgano de dicho poder, así como por organismos electorales subordinados, tales como Consejos Electorales de los Departamentos y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, Consejos Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos. Le corresponde de forma exclusiva "organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos [y] referendos".[86]

124.45) El 7 de junio de 2000 el Consejo Supremo Electoral realizó "un Acto de Apertura de la Verificación de Firmas", en el cual inició un proceso de verificación de las firmas que requiere el artículo 77.7 de la Ley Electoral de 2000 No. 331 para la inscripción de los candidatos de los partidos políticos con personalidad jurídica.[87]

124.46) El 18 de julio de 2000 el Consejo Supremo Electoral emitió una resolución en la cual indicó que "[l]as firmas presentadas por [los] partidos políticos fueron sometidas al Proceso de Verificación de Firmas, de conformidad con el procedimiento administrativo dictado para

---

86 *Cfr.* Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con las reformas constitucionales. Publicación oficial de la Presidencia y Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexos C y D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 5); y Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folios 624 y 625).

87 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 18 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.1, folio 596); y Ley Electoral No. 331 de 24 de enero de 2000 (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo D, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 34).

ese efecto y los Acuerdos de los Fiscales y el Consejo Supremo Electoral".[88] En esa Resolución el Consejo Supremo Electoral "rechaz[ó] las impugnaciones" de distintos candidatos de diversos partidos políticos e "inici[ó] el proceso de cancelación de personalidad jurídica de aquellos partidos políticos que no presentaron candidatos y la de aquellos que no participa[ría]n en el [...] proceso electoral, ya que no cumplieron con los requisitos para la inscripción de candidatos". El Consejo Supremo Electoral indicó que, entre otros, el Partido de los Pueblos Costeños (PPC), que lideraba la Alianza con YATAMA en la RAAS (*supra* párrs. 124.38 y 124.39), no alcanzó el 3% de las firmas requeridas por el artículo 77 de la Ley Electoral de 2000 para la inscripción de sus candidatos en la Región[89] (*supra* párr. 124.22). Según lo decidido por el Consejo Supremo Electoral, solamente el Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Conservador alcanzaron el 3% de las firmas requeridas. En dicha resolución el Consejo Supremo Electoral no hizo referencia expresa al cumplimiento de los requisitos por YATAMA en la RAAN ni en la RAAS. En esta resolución de 18 de julio de 2000 el Consejo Supremo Electoral resolvió una solicitud presentada el 21 de julio de 2000 por el PPC, mediante la cual impugnó el procedimiento de verificación de firmas, alegando "que no se realizó el cotejo de firmas con 'Número de Identificación Válido' con los datos contenidos en el padrón electoral [...] y que se realizó un cotejo ilegal de firmas válidas, a pesar de que ya había superado el numero de firmas válidas que la Ley Electoral requiera para participar en las elecciones municipales".[90] Además del PPC, otros partidos políticos solicitaron al Consejo Supremo Electoral que cancelara "el trámite de verificación de firmas argumentando que éste e[ra] ilegal", porque el único requisito exigido por el artículo 77.7 de la Ley Electoral de 2000 era que las firmas estuvieran "notariadas" y no se establecía un procedimiento de verificación de firmas.[91] El Consejo Supremo

88 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 18 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.1, folio 596).

89 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 18 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.1, folio 596).

90 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 18 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.1, folio 594).

91 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 18 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.1, folio 592).

© TEPJF

Electoral no notificó a YATAMA está decisión, ni le concedió a dicho partido, que integraba la Alianza con el PPC, el plazo de tres días "para proceder a subsanar los defectos o sustituir candidatos", como lo establece el artículo 84 de la Ley Electoral No. 331 de 2000 (*supra* párr. 124.25).[92]

124.47) El 31 de julio de 2000 el señor Brooklyn Rivera, representante legal de YATAMA, dirigió una comunicación al Presidente del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual le solicitó que autorizara la participación de YATAMA en la RAAS, dado que en las últimas elecciones regionales "ha[bía] cosechado cantidades de votos que rebas[ab]an el porcentaje requerido por la ley para ser autorizada su participación electoral en las dos regiones; RAAN y RAAS". En dicho escrito el mencionado representante legal señaló que, "al no recibir a la fecha una comunicación oficial de parte del organismo rector, como agrupación participante esta[ba] siendo afectada en el ánimo de las comunidades y sectores bases, al igual [que] en el ritmo de trabajo de la Organización en ambas regiones autónomas".[93]

124.48) YATAMA solicitó al Consejo Supremo Electoral que "inscribiera a [dicho partido] para las elecciones de las Regiones Autónoma del Atlántico Sur, RAAS bajo su propia denominación[,] presentándole [su] propia lista de candidatos al delegado regional del Consejo Supremo Electoral[, …] comunicaciones de las que nunca recibi[eron] respuesta".[94] En una de estas comunicaciones YATAMA solicitó que se le permitiera registrar como candidatos de ese partido

---

92 *Cfr.* testimonio del señor Brooklyn Rivera Bryan rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y testimonio del señor John Alex Delio Bans rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005.

93 *Cfr.* escrito de 31 de julio de 2000 dirigido por el representante legal de YATAMA al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 16.1, folios 600).

94 *Cfr.* recurso de revisión de 18 de agosto de 2000 presentado ante el Consejo Supremo Electoral por los representantes legales de YATAMA (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 18, folio 605); y recurso de amparo presentado por los representantes de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 528).

en la RAAS a los presentados por la Alianza del PPC y YATAMA (denominada Alianza PPC).[95]

124.49) El 11 de agosto de 2000 el señor Brooklyn Rivera Bryan presentó personalmente una comunicación ante el Consejo Supremo Electoral, dirigida al Presidente de dicho órgano, mediante la cual hizo "formal entrega de la lista de fotocopias de cédulas y constancias de solicitud de cédulas de candidato[s] a Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejales propietarios y suplentes de los municipios de Bluefields, Kubra Hill, Laguna de Perlas, La Desembocadura del Río Grande, Tortuguero y la Cruz de Río Grande [RAAS], inscrito[s] por la organización[…] YATAMA […] en reposición de los candidatos" que renunciaron a sus candidaturas en el partido.[96]

124.50) El 11 de agosto de 2000 el señor Brooklyn Rivera Bryan presentó personalmente otra comunicación dirigida al Presidente del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual manifestó que "[a]unque el PIM a última hora ha[bía] abandonado unilateralmente su compromiso de unidad costeña y el PPC no ha[bía] completado las firmas requeridas, esto no menoscaba[ba] la buena intención o impe[día] el derecho de participación de YATAMA en los comicios previstos". Además, en dicha comunicación el señor Rivera Bryan indicó que "YATAMA dispon[í]a de todos los requisitos legales ante el Honorable Consejo Supremo Electoral, incluyendo la lista de sustitución de los candidatos renunciantes en los diferentes municipios de ambas regiones autónomas, RAAN y RAAS. En el caso de la RAAN ya se [había] public[ado] oportunamente la lista de los candidatos en los municipios que participa[ban], pero no se ha[bía] publicado oportunamente la lista de candidatos en la RAAS, incidiendo [en] forma negativa en el ánimo de las comuni-

---

95 *Cfr.* escrito de 31 de julio de 2000 dirigido por el representante legal de YATAMA al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 16.1, folio 600); recurso de amparo presentado por los representantes legales de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 529).

96 *Cfr.* escrito de 11 de agosto de 2000 dirigido por el representante legal de YATAMA al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 16.2, folio 601).

© TEPJF

dades y sectores de bases, al igual [que] en el ritmo de trabajo de la Organización".[97]

124.51) El 15 de agosto de 2000, un mes después de que venciera el plazo establecido en el calendario electoral para que los partidos políticos presentaran la lista de candidatos, el Consejo Supremo Electoral emitió una resolución, que excluyó a YATAMA de las elecciones de 5 de noviembre de 2000, tanto en la RAAN, como en la RAAS. El Consejo Supremo Electoral no otorgó a YATAMA la oportunidad de que "proced[iera] a subsanar los defectos o a sustituir los candidatos", de conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley Electoral No. 331 de 2000 (*supra* párr. 124.25). En su Resolución, el Consejo Electoral resolvió:[98]

> a) en cuanto a la participación de YATAMA en la Región Autónoma del Atlántico Sur, "[n]o ha lugar a la solicitud de YATAMA de registrar como candidatos de ese partido a los presentados por la Alianza YATAMA/PPC en la Región Autónoma del Atlántico Sur" (*supra* párr. 124.48). En este sentido, consideró "que YATAMA e[ra] un partido legalmente constituido y en pleno uso de los derechos que establec[ía] la Ley Electoral y que como tal[,] p[odía] participar en las elecciones de noviembre de 2000, ya sea en alianzas o individualmente, siempre y cuando cumpl[ier]a con la Ley Electoral y Términos establecidos en el Candelario Electoral. Asimismo, señaló que "como consecuencia [de que el PPC] no cumpli[ó] con el porcentaje de firmas a que se refiere el art[ículo] 77 numeral 7, [...] el número de municipios en los cuales YATAMA present[ó] candidatos no alcanza[ba] el 80% a que se refiere el art[ículo] 82 párrafo segundo en concordancia con el art[ículo] 80 *in fine* de la Ley Electoral[,] que establec[ía] que los partidos o Alianzas de partidos deb[ían] inscribir candidatos para todas las elecciones y cargos a que se refier[ía] el art[ículo] 1 de [dicha] Ley, así como el párra-

---

97 *Cfr.* escrito de 11 de agosto de 2000 dirigido por el representante legal de YATAMA al Presidente del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 16.3, folio 602).

98 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folio 599).

fo primero del art[ículo] 89 de la Constitución Política establece que 'Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y, como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones'; y

b) en cuanto a la participación de YATAMA en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), que "no se registr[aría]n los candidatos presentados en el Atlántico Norte por dicha Organización, en vista de que [...] no llena[ba] el tiempo requerido consignado en la Ley Electoral".

124.52) El 17 de agosto de 2000 el Consejo Supremo Electoral notificó la mencionada Resolución de 15 de agosto de 2000 a los representantes legales de YATAMA.[99]

124.53) El 17 de agosto de 2000 el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN dirigió una comunicación al presidente, al vice-presidente y a un magistrado del Consejo Supremo Electoral, en la que solicitó "de forma enérgica" una aclaración respecto de la exclusión de YATAMA de las elecciones municipales, e indicó que "[u]rg[ía] que se present[ara] un Magistrado a lo inmediato para aclarar esta situación y evitar[a] daños posteriores[, o que,] en su efecto [se] brindar[a a YATAMA] un despacho ante los magistrados del C[onsejo Supremo Electoral]". El Presidente del Consejo Electoral Regional indicó que "de no tener una respuesta clara y positiva la organización política regional a lo inmediato: no se responsabiliza[ba]n de lo[s] acto[s] que pu[dieran] suceder en" la RAAN.[100]

124.54) El 18 de agosto de 2000 los representantes legales de YATAMA presentaron ante el Consejo Supremo Electoral un recurso de revisión en contra de la Resolución de 15 de agosto de 2000 emiti-

---

99 *Cfr.* resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 15.2, folio 599); y recurso de amparo presentado por los representantes legales de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 529).

100 *Cfr.* escrito de 17 de agosto de 2000 dirigido por el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN al presidente, al vice-presidente y a un magistrado del Consejo Supremo Electoral (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo A, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 338).

© TEPJF

da por dicho Consejo (*supra* párr. 124.51). En el mencionado recurso los referidos representantes señalaron que en diversas comunicaciones solicitaron al Consejo Supremo Electoral que "inscribiera a YATAMA para las elecciones de la Región Autónoma del Atlántico Sur, RAAS bajo su propia denominación[,] presentándole [su] propia lista de candidatos al delegado regional del Consejo Supremo Electoral[, …] comunicaciones de las que nunca recibi[eron] respuesta". Asimismo, señalaron que, de conformidad con el artículo 81 de la Ley Electoral, no se "p[odía]n postular para cargos de elección popular aquellas personas que no llen[aba]n las calidades, que tuvieren impedimento o les fuere prohibido de conformidad a la Constitución Política y las leyes de la materia; sin embargo[,] ninguno de [sus] candidatos t[enía] impedimento para postularse, razón por la que los partidos existentes no los impugnaron dentro del término que establece el [a]rt[ículo] 85 de la ley electoral". Además, plantearon que "habiendo publicado [el Consejo Supremo Electoral] la lista de [los] candidatos [de YATAMA] en la Región Autónoma del Atlántico Norte RAAN, […] e[ra] inconcebible que la resolución emitida […] concluy[era] que el hecho de no dar lugar a la alianza en la RAAS, […] afect[ara] a [sus] candidatos de la RAAN". Los representantes de YATAMA indicaron que lo anterior "constituye una violación a los derechos políticos del pueblo costeño, por cuanto no les estarían permitiendo ejercer su derecho a la oportunidad de elegir y la libertad de elección de los pobladores de la Costa Atlántica[, f]omentando de esta manera el bipartidismo".[101] No consta en el expediente ante la Corte que el Consejo Supremo Electoral haya emitido algún pronunciamiento sobre este recurso.

124.55) El 30 de agosto de 2000 los señores Brooklyn Rivera y Centuriano Knight presentaron ante el Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Sala de lo Civil y Laboral, Puerto Cabezas, un recurso de amparo administrativo, con base en el artículo 23 de la Ley de Amparo vigente, en contra de la Resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (*supra* párr.

---

101 *Cfr.* recurso de revisión de 18 de agosto de 2000 presentado ante el Consejo Supremo Electoral por los representantes legales de YATAMA (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 18, folio 605).

124.51), mediante el cual solicitaron "la suspensión del acto y de sus efectos". En dicho recurso manifestaron que:[102]

a) la decisión del Consejo Supremo Electoral sobre la participación de YATAMA en la RAAN "contrad[ecía…] las actas de entrega presentadas por el Presidente del Consejo Electoral en la RAAN", ya que YATAMA presentó la lista de los candidatos a Alcaldes, Vice Alcaldes y Concejales el 15 de julio de 2000, y que "por tanto la extemporaneidad alegada queda[ba] sin fundamentos";

b) en cuanto a la decisión del Consejo Supremo Electoral sobre la participación de YATAMA en la RAAS, "la Ley Electoral no prohib[ía que un partido que] dejar[a] de participar en un proyecto de alianza[,] tratar[a] de participar en las elecciones municipales por [su] propia personalidad jurídica"; y

c) el artículo 84 de la Ley Electoral dispone que cuando el Consejo Supremo Electoral "deniegue una solicitud o rechace un candidato por no llenar los requisitos de Ley lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de los tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir a los candidatos". Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral "emiti[ó] una resolución excluyente que […] dej[ó a YATAMA] en total inactividad", pues nunca notificó a sus representantes "que se estuviera desarrollando un proceso administrativo sobre la inscripción de [los candidatos de YATAMA]" con el fin de "garantizar [su] participación en las elecciones".[103]

124.56) El 21 de septiembre de 2000, de conformidad con el calendario electoral, comenzó la campaña electoral, que tenía una duración de 42 días de acuerdo a la Ley, y culminó el 1 de noviembre de 2000.[104]

---

102 *Cfr.* recurso de amparo presentado por los representantes de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 530).

103 *Cfr.* recurso de amparo presentado por los representantes de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.1, folio 530).

104 *Cfr.* calendario electoral del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 9, folio 580).

© TEPJF

124.57) El 11 de octubre de 2000 la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas, resolvió tramitar el recurso de amparo presentado por YATAMA el 30 de agosto de 2000 (*supra* párr. 124.55), y acordó "suspender de oficio el acto en lo referente a dejar al Partido Regional YATAMA sin registrar a sus candidatos y por ende fuera de la contienda Electoral para autoridades Municipales el día [5] de noviembre de [2000], QUEDANDO LA SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN YATAMA ANTE EL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL EN EL ESTADO EN QUE SE ENCONTRABA ANTES DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL[, …] YA QUE DE CONSUMARSE DICHO ACTO HARÍA FÍSICAMENTE IMPOSIBLE RESTITUIR LOS DERECHOS DE LOS RECURRENTES".[105]

124.58) El 20 de octubre de 2000 el Consejo Supremo Electoral interpuso un recurso de reposición ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas, contra la resolución de esa Sala, de 11 de octubre de 2000 (*supra* párr. 124.57), con el propósito de que "revo[cara] dicha resolución […] declarando su nulidad" y dispusiera que el recurso admitido era improcedente y "no t[e]n[ía] efecto legal alguno", debido a que la resolución del Consejo Supremo Electoral era de estricta materia electoral.[106]

124.59) El 23 de octubre de 2000 los señores Brooklyn Rivera y Centuriano Knight, representantes de YATAMA, presentaron un escrito ante la Sala de lo Civil de Bilwi del Tribunal de Apelaciones de la Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN, mediante el cual le solicitaron que rechazara por improcedente el recurso de reposición interpuesto por el Consejo Supremo Electoral (*supra* párr. 124.58), por cuanto la ley de amparo vigente establecía que para que quedara

---

105 *Cfr.* resolución de 11 de octubre de 2000 emitida por el Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Sala de lo Civil y Laboral, en Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.2, folio 536).

106 *Cfr.* recurso de reposición interpuesto por el Consejo Supremo Electoral ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.2, folio 538).

sin efecto la suspensión decretada sólo cabría el ofrecimiento de garantía. Además, señalaron que se trataba de una "impugnación […] contra una resolución administrativa que violenta[ba los] derechos constitucionales a la participación política[, …] la que de llegar a materializarse haría físicamente imposible la restitución de [su]s derechos, por cuanto no sólo [l]os inhib[iría] de participar en las elecciones sino también […] traería como consecuencia la pérdida de [su] personalidad jurídica, tal y como lo establece el inc[iso] 4 del art[ículo] 74 de la Ley Electoral".[107]

124.60) El 24 de octubre de 2000 la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas, rechazó el recurso de reposición interpuesto por el Consejo Supremo Electoral (*supra* párr. 124.58) "por […] notoriamente improcedente", y dejó "a salvo los derechos que consideren tener los peticionarios para hacerlos valer en la instancia correspondiente".[108]

124.61) El 25 de octubre de 2000 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia No. 205, en la que declaró "improcedente *In Limine Litis*" el recurso de amparo interpuesto por los representantes de YATAMA (*supra* párr. 124.55), dado que la resolución del Consejo Supremo Electoral de 15 de agosto de 2000 "es una resolución de materia electoral", y la mencionada Sala "carece[…] de competencia en materia electoral, con base en la parte final del [a]rtículo 173 de la Constitución Política que establece: 'De las resoluciones del Consejo Supremo en materia electoral no habrá recurso alguno ordinario ni extraordinario'". Además, dicha Sala señaló que el artículo 1 de la Ley Electoral dispone en sus "incisos 5 y 6 que los procesos electorales para las elecciones de Alcaldes, Vice-Alcaldes, Miembros de los Consejos Municipales, no serán objeto de recurso alguno ordinario ni extraordinario". La referida Sala de lo

---

107 *Cfr.* escrito de 23 de octubre de 2000 presentado por los representantes de YATAMA ante la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.4, folio 542).

108 *Cfr.* resolución de 24 de octubre de 2000 emitida por la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 8.5, folio 545).

© TEPJF

Constitucional también indicó que en la legislación de Nicaragua "no exist[ía] procedimiento contencioso administrativo ni constitucional por la vía del amparo en materia electoral", y que en otra sentencia "se pronunció sobre decisiones del Consejo Supremo Electoral en materia administrativa referidas a partidos políticos, sobre las cuales ten[ía] competencia y así lo h[abía] declarado". Además, la mencionada Sala hizo "un fuerte llamado de atención a la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, por haber tramitado el [...] Recurso de Amparo, cuando en su lugar debió rechazarlo"[109] (*supra* párr. 124.57).

124.62) El 30 de octubre de 2000 el Consejo Supremo Electoral emitió un comunicado, mediante el que se dirigió a la "ciudadanía en general y a la comunidad internacional para hacer de su conocimiento [... q]ue [...] se otorgó personalidad jurídica al partido político [...] YATAMA, la que se mant[enía] en toda su vigencia y fuerza legal", así como que dicho partido político regional "podr[ía] participar y presentar candidatos en sus respectivas Regiones Autónomas en las elecciones de noviembre de [2001]".[110]

124.63) YATAMA, así como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente del Movimiento de Unidad Nacional (MUN), la Misión de Observación Electoral de la OEA y otras organizaciones, como Ética y Transparencia Internacional, solicitaron "que se posterg[ara]n las elecciones municipales en la Región Autónoma del Atlántico Norte por un período que permit[iera] al partido YATAMA hacer campaña y participar en" dichas elecciones, dado que el Consejo Supremo Electoral estaba facultado para suspenderlas "con fundamento en los artículos 4 y 10 inciso 4) de la Ley Electoral [...]"[111]. El Consejo Supremo Electoral no suspendió las referidas

---

109 *Cfr.* sentencia No. 205 de 25 de octubre de 2000 emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo A, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 384).

110 *Cfr.* comunicado de 30 de octubre de 2000 emitido por el Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 17, folio 604).

111 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Roberto Courtney rendida el 21 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 843); Informe final sobre las elecciones municipales 2000. Grupo Cívico

elecciones, argumentando que la suspensión era competencia de la Asamblea Nacional.[112]

124.64) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, como consecuencia de una denuncia interpuesta por el señor Brooklyn Rivera Bryan el 24 de agosto de 2000, pidió al Consejo Supremo Electoral "un informe detallado de las causas que motivaron los hechos denunciados". El Consejo Supremo Electoral no permitió que la Procuraduría realizara la inspección del "Libro de Resoluciones en el que se enc[ontraba] contenida la resolución que este mismo Consejo tomó por unanimidad" el 15 de agosto de 2000 (*supra* párr. 124.51), dado que según una autoridad de dicho Consejo "el libro se encontraba bajo llave y [la] única [persona] que tenía la clave [...] había fallecido".[113]

124.65) El 3 de marzo de 2005 la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos emitió una resolución final respecto de la mencionada denuncia interpuesta por el señor Brooklyn Rivera Bryan (*supra* párr. 124.64), mediante la cual declaró que el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia "han vulnerado los derechos civiles y políticos, traducidos en el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a no ser sujetos de discriminación, derecho de participación política, a elegir y a ser electos, al respeto de su identidad

---

Ética y Transparencia. Diciembre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 21, folio 741); Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folio 650); y artículo periodístico titulado "Procurador de D.H. aconseja suspender elecciones en la RAAN. CSE no debe medir fuerzas con YATAMA", publicado en "El Nuevo Diario" el 3 de noviembre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 808).

112 *Cfr.* artículo periodístico titulado "CSE persiste en jugar con fuego. Mantienen elecciones sin YATAMA", publicado en "El Nuevo Diario" el 4 de noviembre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 816); y Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua, November 1-8, 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 20, folio 731).

113 *Cfr.* resolución de 3 de marzo de 2005 emitida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo IV, folio 985); y artículo periodístico titulado "Procurador de D.H. aconseja suspender elecciones en la RAAN. CSE no debe medir fuerzas con YATAMA", publicado en "El Nuevo Diario" el 3 de noviembre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 808).

© TEPJF

cultural, así como al derecho a la protección judicial de los candidatos a Alcaldes, Vice-alcaldes, concejales y población en general de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur".[114]

Sobre las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000

124.66) El 5 de noviembre de 2000 se celebraron las primeras elecciones municipales bajo la vigencia de la Ley Electoral No. 331 de 2000, conforme al calendario electoral del Consejo Supremo Electoral (*supra* párr. 124.29).[115]

124.67) El partido YATAMA no participó en las elecciones de 5 de noviembre de 2000, como consecuencia de la decisión del Consejo Supremo Electoral de 15 de agosto de 2000 (*supra* párr. 124.51). Esto provocó una tensión que adquirió repercusión nacional e internacional[116]. Hubo enfrentamientos con la policía, protestas y detenciones de manifestantes que cuestionaban esa decisión.[117]

---

114 *Cfr.* resolución de 3 de marzo de 2005 emitida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo IV, folio 992).

115 *Cfr.* Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folio 620).

116 *Cfr.* Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/ Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, y Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua, November 1-8, 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexos 19 y 20, folios 649, 656 y 715); artículos periodísticos publicados en "El Nuevo Diario" titulados "Fraude Consumado" de 19 de julio de 2000, "YATAMA afuera" de 27 de octubre de 2000, "YATAMA preocupa a la OEA" de 28 de octubre de 2000 y "Policía cree que puede controlar a los Yatama" de 31 de octubre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folios 773, 796, 798 y 802); y solicitud de nulidad de las elecciones en la RAAN presentada el 8 de noviembre de 2000 ante el Consejo Supremo Electoral por el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (PFSLN), Partido Liberal Constitucional (PLC), Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), el Partido Indígena Multiétnico (PIM), el Partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 846).

117 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 895); *Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua, November* 1-8, 2000 (expediente de anexos

124.68) Solamente seis partidos políticos participaron en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, a saber: Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Camino Cristiano, Partido Conservador, Partido Indígena Multiétnico del Atlántico Sur y Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC).[118] Los candidatos que ganaron las elecciones pertenecían a los partidos tradicionales.[119] Los partidos políticos PLC, FSLN y PC obtuvieron 94, 52 y 5 alcaldías, respectivamente.[120] Las únicas organizaciones políti-

---

a la demanda, tomo II, anexo 20, folio 715); artículos periodísticos publicados en "El Nuevo Diario" titulados "YATAMA afuera" de 27 de octubre de 2000, "YATAMA preocupa a la OEA" de 28 de octubre de 2000 y "Policía cree que puede controlar a los Yatama" de 31 de octubre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folios 796, 798 y 802); y solicitud de nulidad de las elecciones en la RAAN presentada el 8 de noviembre de 2000 ante el Consejo Supremo Electoral por el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (PFSLN), Partido Liberal Constitucional (PLC), Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), el Partido Indígena Multiétnico (PIM), el Partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN), de 8 de noviembre de 2000, presentada ante el Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 846).

118 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 513); Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folio 649); y artículo periodístico titulado "Fraude Consumado", publicado en "El Nuevo Diario" el 19 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 773).

119 *Cfr. Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua,* November 1-8, 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 20, folio 715); artículos periodísticos publicados en "El Nuevo Diario" titulados "YATAMA afuera" de 27 de octubre de 2000, "YATAMA preocupa a la OEA" de 28 de octubre de 2000 y "Policía cree que puede controlar a los Yatama" de 31 de octubre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folios 796, 798 y 802); y solicitud de nulidad de las elecciones en la RAAN presentada el 8 de noviembre de 2000 ante el Consejo Supremo Electoral por el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (PFSLN), Partido Liberal Constitucional (PLC), Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), el Partido Indígena Multiétnico (PIM), el Partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 846).

120 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 513); Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie

© TEPJF

cas costeñas que participaron en las elecciones municipales de noviembre de 2000, fueron el Partido Multiétnico (PIM) en la RAAS y el Partido Multiétnico de la Unidad Costeña (PAMUC) en la RAAN, los cuales obtuvieron "el 0,3% de los votos válidos en las dos Regiones Autónomas".[121]

124.69) En la RAAN se registró un nivel de abstencionismo de aproximadamente 80%, dado que una parte del electorado, compuesto por miembros de comunidades indígenas y étnicas, no se encontraba debidamente representado por los partidos nacionales.[122]

124.70) La aplicación de la Ley Electoral No. 331 de 2000 y la exigencia de los requisitos para constituir un partido político disminuyeron las posibilidades de participación de las organizaciones indígenas y étnicas de la Costa Atlántica. En la elección presidencial de 1996 participaron más de 20 partidos políticos.[123]

Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folios 649); y artículo periodístico titulado "Fraude Consumado", publicado en "El Nuevo Diario" el 19 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 773).

121 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7, folio 513); Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 19, folios 649); y artículo periodístico titulado "Fraude Consumado", publicado en "El Nuevo Diario" el 19 de julio de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 773).

122 *Cfr.* Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y *Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua, November* 1-8, 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexos 19 y 20, folios 651 y 715).

123 *Cfr.* Observación Electoral en Nicaragua: elecciones municipales 2000/Unidad para la Promoción de la Democracia, Serie Américas, No. 27, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, y Second Report. The Carter Center Mission to Evaluate Electoral Conditions in Nicaragua, November 1-8, 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexos 19 y 20, folios 644 y 715); artículos periodisticos publicados en "El Nuevo Diario" titulados "YATAMA afuera" de 27 de octubre de 2000, "YATAMA preocupa a la OEA" de 28 de octubre de 2000 y "Policía cree que puede controlar a los Yatama" de 31 de octubre de 2000 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folios 796, 798 y 802); y solicitud de nulidad de las elecciones en la RAAN presentada el 8 de noviembre de 2000 ante el Consejo Supremo Electoral por el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (PFSLN), Partido Liberal Constitucional

124.71) El 8 de noviembre de 2000 los partidos Liberal Constitucionalista (PLC), Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), Indígena Multiétnico (PIM), Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y Conservador de Nicaragua (PCN), "con personería jurídica y representación nacional y regional, participantes en la [...] contienda electoral municipal del día [5]de noviembre de [2000], en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)", solicitaron al Consejo Supremo Electoral que "[d]eclarar[a] la nulidad de las elecciones en la RAAN[... y r]eprogramar[a] nuevas elecciones municipales en la RAAN, con inclusión del Partido Indígena YATAMA", dado que "[d]urante el desarrollo de la campaña electoral y los comicios en [dicha] región se observaron actos de violencia y tensionamiento social, que no permitieron el normal ejercicio del derecho al voto[, s]ituación que se origin[ó] a partir de la exclusión del Partido Indígena YATAMA y como manifestación de inconformidad de la población costeña, que culminó con [un] abstencionismo electoral [...] mayor al 80% del Padrón Electoral".[124]

124.72) YATAMA no obtuvo el reembolso de los gastos de la campaña electoral para las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, dado que no participó en dichas elecciones.[125]

Elecciones municipales de noviembre de 2004

124.73) En las elecciones de 2004 YATAMA "obt[uvo] 3 alcaldías en los municipios más grandes de la Región Autónoma del Atlántico

---

(PLC), Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), el Partido Indígena Multiétnico (PIM), el Partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 846).

124 Cfr. Solicitud de nulidad de las elecciones en la RAAN presentada el 8 de noviembre de 2000 ante el Consejo Supremo Electoral por el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (PFSLN), Partido Liberal Constitucional (PLC), Partido Movimiento de Unidad Costeña (PAMUC), el Partido Indígena Multiédnico (PIM), el Partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 22, folio 846).

125 *Cfr.* testimonio del señor John Alex Delio Bans rendido ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 9 de marzo de 2005; y declaración jurada escrita de la señora Cristina Póveda Montiel rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 903).

© TEPJF

Norte y la mayoría de concejales en todos los municipios".[126] Dada la cantidad de miembros de YATAMA, estos "sólo pueden ser candidatos una vez para dar [...] oportunidad a que otros miembros participen". Una minoría de los candidatos de YATAMA que iban a participar en las elecciones del 2000 participaron en las elecciones de 2004.[127]

Representatividad de las comunidades de las regiones autónomas del Atlántico

124.74) Las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica representan el 3,13% de la población nacional. En la RAAN aproximadamente el 62% de la población pertenece a comunidades indígenas y étnicas y en la RAAS alrededor del 14,5% de la población

---

126 *Cfr.* certificación emitida por el Consejo Supremo Electoral el 30 de noviembre de 2004, mediante la cual hace constar el nombre de los candidatos electos en las elecciones municipales de 7 de noviembre de 2004 (expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folios 713 a 720); declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 896); y declaración jurada escrita de la señora Hazel Law Blanco rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 911).

127 *Cfr.* declaración jurada escrita del señor Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 894); acta emitida por el Consejo Electoral Regional de la RAAN el 16 de julio de 2000 relativa a las inscripciones de los candidatos para elecciones municipales de cinco municipios de la RAAN (expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folios 942 a 946); acta de entrega emitida por el Consejo Electoral Regional de la RAAN el 18 de julio de 2000 relativa a la "documentación original de Candidatos Sustitutos Municipales a Alcalde, Vicealcalde y Concejales de los municipios del Atlántico Norte" remitida al Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 13, folios 584 a 587); constancia emitida por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral el 3 de mayo de 2005 relativa a los candidatos propuestos por "la Alianza Partido de los Pueblos Costeños (PPC)" (expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folio 1735); y certificación emitida por el Consejo Supremo Electoral el 30 de noviembre de 2004 relativa a los candidatos electos en las elecciones municipales de 7 de noviembre de 2004 (expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folios 713 a 720).

pertenece a dichas comunidades.[128] El artículo 132 de la Constitución Política de Nicaragua establece que la Asamblea Nacional "está integrada por noventa diputados[.] En carácter nacional, […] se elegirán veinte diputados, y en las circunscripciones departamentales y regiones autónomas setenta diputados". Cinco diputados representan a la RAAS y la RAAN en la Asamblea Nacional, y pertenecen a partidos tradicionales.[129]

Respecto de la reforma del sistema electoral de Nicaragua

124.75) El 8 de noviembre de 2002 la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, mediante sentencia No. 103, declaró inconstitucional "el artículo 65 numeral 9) párrafos 1 y 2 de la Ley [Electoral] No. 331 […] referidos a la presentación del tres por ciento de firmas para que un partido político obtenga la personalidad jurídica[, …así como el] artículo 77 numeral 7) de la misma Ley, referido a la presentación del tres por ciento de firmas de ciudadanos para la presentación de candidatos".[130] La Corte Suprema de Justicia fundamentó su decisión en que "habrán partidos políticos que por una u otra razón no logren obtener la cantidad de firmas exigidas, […por lo que] no podrán constituirse legalmente y quedarán excluidos como opciones electorales en campañas futuras, lo que violenta las garantías políticas de los nicaragüenses [… y] constituye una intromisión y menoscabo de los derechos individuales, al establecer en la Ley Electoral, una disposición que obliga a los ciudadanos a poner de manifiesto a través del proceso de identificación de firmas de respaldo, sus inclinaciones ideológicas partidistas", lo cual "constitu[ye]

---

128 *Cfr.* Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 7); e informe denominado Población total por área de residencia y sexo, según departamento y grupos de edades, años 2002 y 2003. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC), en www.inec.gob.ni.

129 *Cfr.* declaración jurada escrita del sr. Centuriano Knight Andrews rendida ante fedatario público (affidávit) el 14 de febrero de 2005 (expedientes sobre eccepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, folio 897).

130 *Cfr.* sentencia No. 103 de 8 de noviembre de 2002 emitida por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 6, folio 425).

© TEPJF

una indebida y odiosa intromisión en la actividad política de los ciudadanos, propia de los países totalitarios".[131]

124.76) En el Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo de Nicaragua el Presidente de la República propuso reformas institucionales en el sistema electoral nicaragüense, cuyos temas centrales giran en torno al "órgano electoral y sus características[, el] fundamento jurídico o cómo mejorar las reglas del juego[, y l]as características deseables del sistema electoral".[132]

Sobre las costas y gastos

124.77) Los representantes legales de YATAMA realizaron gestiones para lograr que sus candidatos participaran en las elecciones de 5 de noviembre de 2000, así como han participado en las diligencias ante las autoridades electorales y judiciales en el trámite interno. El partido YATAMA, CENIDH y CEJIL han sufragado los gastos generados por haber recurrido al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.[133]

---

131 *Cfr.* sentencia No. 103 de 8 de noviembre de 2002 emitida por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 6, folio 425).

132 *Cfr.* Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo de Nicaragua (anexos al escrito de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, anexo X, expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo II, folio 347).

133 *Cfr.* testimonios notariales de los poderes de representación ante la Comisión y Corte Interamericanas otorgados por 34 presuntas víctimas a favor de abogados de CENIDH y CEJIL (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 24); poderes de representación ante la Comisión y Corte Interamericanas otorgados por 25 personas a favor de abogados de CENIDH y CEJIL (expediente de anexos a la demanda, tomo II, anexo 24); testimonio notarial del poder de representación ante la Comisión y Corte Interamericanas otorgados por 7 presuntas víctimas a favor de abogados de CENIDH y CEJIL (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, anexo al escrito de los representantes de 17 de febrero de 2005, folios 780-783); testimonios notariales de los poderes de representación ante la Comisión y Corte Interamericanas otorgados por 79 presuntas víctimas a favor de abogados de CENIDH y CEJIL (sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo III, anexo I al escrito de alegatos finales de los representantes 11 de abril de 2005, folios 1484-1614); facturas y recibos presentados como respaldo de los gastos realizados por YATAMA, CENIDH y CEJIL (expediente sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, anexos a los alegatos finales escritos de los representantes de 17 de febrero de 2005, anexos 4 y 5, folios 1647 a 1686).

VIII
CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA DETERMINACIÓN DE PRESUNTAS VÍCTIMAS

125. Se han presentado diversos problemas en cuanto a la determinación de las presuntas víctimas, por lo que antes de analizar las violaciones alegadas, la Corte establecerá quiénes serán consideradas como tales.

126. La Comisión indicó que las supuestas violaciones a la Convención fueron cometidas "en perjuicio de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional […] 'YATAMA' para las elecciones municipales del 5 de noviembre de 2000, en la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur". Explicó que en la RAAS el partido YATAMA presentó candidatos en alianza con el Partido de los Pueblos Costeños (PPC), alianza que se denominó PPC, y que en la RAAN el partido YATAMA participó de manera independiente.

127. La determinación de las presuntas víctimas requiere, en principio, el sustento de documentos oficiales presentados ante las autoridades electorales nicaragüenses o emitidos por éstas, en los que conste de manera fehaciente el nombre de quienes fueron propuestos por YATAMA como candidatos, de manera independiente o en alianza.

128. Durante el procedimiento ante la Comisión los representantes de las presuntas víctimas solicitaron en diversas oportunidades al Director de Atención de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, al Secretario de Actuaciones y a los magistrados de dicho consejo que les facilitara copias de las listas de candidatos presentadas por YATAMA en las Regiones Autónomas del Atlántico. El único documento oficial que Nicaragua proporcionó fue el acta de entrega de 18 de julio de 2000 de la "documentación original de candidatos sustitutos municipales a alcalde, vicealcalde y concejales de los municipios del Atlántico Norte recibida el 15 de julio de 2000", que remitió el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN al Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral. En ese instrumento consta el nombre de los candidatos que aportó la Comisión en la demanda. Sin embargo, no informa sobre la

© TEPJF

lista de candidatos presentada en la RAAS y no permite conocer todos los candidatos presentados en la RAAN, pues se trata de una lista de candidatos sustitutos.

129. En sus escritos de solicitudes y argumentos y de alegatos sobre las excepciones preliminares los representantes solicitaron a la Corte que requiriera al Estado la presentación de las listas oficiales de candidatos postulados por YATAMA tanto en la RAAN como en la RAAS para las elecciones municipales de 2000, debido a que ellos lo habían hecho sin obtener del Estado información completa.

130. En virtud de que era necesario contar con las listas oficiales de candidatos presentados por YATAMA y de que había diferencias entre las listas de presuntas víctimas aportadas por la Comisión y por los representantes, la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente y del pleno de la Corte, requirió al Estado su cooperación en la presentación de tales listas, mediante notas de 12 de mayo de 2004, 9 de diciembre de 2004, 31 de marzo de 2005, 15 y 27 de abril de 2005 (*supra* párrs. 22, 24, 39, 45 y 47). Asimismo, en la audiencia pública, celebrada el 9 y 10 de marzo de 2005, la Corte requirió a las partes que presentaran la información necesaria, en sus alegatos finales escritos, para que el Tribunal pudiera determinar la relación de presuntas víctimas en este caso, pedido que fue recordado a las partes mediante nota de la Secretaría de 31 de marzo de 2005 (*supra* párr. 39). Las personas propuestas por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000 no fueron inscritos como candidatos por el Consejo Supremo Electoral, pues éste consideró que el partido no cumplía requisitos legales. Por lo tanto, ninguno de ellos participó en las elecciones celebradas el 4 de noviembre de ese año. En consecuencia, las listas cuya presentación se requirió al Estado no podrían referirse a candidatos inscritos.

131. En las diversas solicitudes de las listas de candidatos, se hizo notar al Estado que en la RAAS la lista habría sido presentada por la alianza del Partido de los Pueblos Costeños y del partido YATAMA, así como que debía proporcionar tales listas independientemente de que YATAMA y sus candidatos no hubieran participado en las elecciones municipales de 2000 y de que se tratara de documentos que no hubieran sido presentados por YATAMA directamente ante el Consejo Supremo Electoral, sino ante una autoridad regional, o de cons-

tancias que no hubiesen sido emitidas por dicho Consejo sino por una autoridad regional.

132. Después de las dos primeras solicitudes para que prestara su colaboración en el envío de las referidas listas, realizadas mediante notas de 12 de mayo y 9 de diciembre de 2004 (*supra* párrs. 22 y 24), el 1 de marzo de 2005 el Estado aportó un documento emitido por el Consejo Electoral Regional de la RAAN el 15 de julio de 2000, en el que se hace constar que ese mismo día "el Representante Legal del partido regional […] YATAMA presentó las hojas de inscripciones de los Candidatos para elecciones […] de los municipios de Waspam Río Coco, Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita y Bonanza", y se indica el nombre de aquéllos (*supra* párr. 33). Así se pudo contar con información completa respecto de las personas propuestas por YATAMA como candidatos en la RAAN, dado que ya se contaba con la lista oficial de candidatos suplentes o sustitutos (*supra* párr. 128). Sin embargo, el Estado no aportó información alguna sobre la lista de candidatos propuestos en la RAAS.

133. Finalmente, el 5 de mayo de 2005 (*supra* párr. 49), después de cinco solicitudes de la Corte o su Presidente (*supra* párrs. 22, 24, 39, 45 y 47), el Estado entregó una constancia emitida el 3 de mayo de 2005 por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, que contiene los nombres de los "candidatos a Alcaldes y Concejales de la Región Autónoma del Atlántico Sur, presentadas […a]nte el Consejo Electoral Regional del Atlántico Sur con sede en Bluefields, organismo sin atribuciones para recepcionar candidaturas conforme [a la] Ley, por la Alianza Partido de los Pueblos Costeños (PPC) y extemporáneamente el 17 de julio de dos mil, ante el Consejo Supremo Electoral".[134]

---

[134] En cuanto a las personas propuestas para ser inscritas como candidatos en la RAAS, la Corte nota que en la constancia emitida el 3 de mayo de 2005 por el Director de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral respecto de la RAAS (supra párr. 49), se encuentran los nombres de quienes fueron propuestos por la alianza de los partidos PPC y YATAMA, sin que sea posible distinguir quiénes pertenecían a cada uno de dichos partidos. Aunque la Comisión no incluyó como hecho violatorio de la Convención la forma como fueron excluidos de participar el PPC y sus candidatos en las elecciones municipales de 2000, sí incluyó como presuntas víctimas a todas las personas que fueron propuestas por la alianza y que, posteriormente, al ser excluido el PPC, YATAMA solicitó al Consejo Supremo Electoral que fueron tomados como candidatos de YATAMA.

© TEPJF

134. La Corte ha establecido que las partes deben allegar al Tribunal oportunamente las pruebas solicitadas por éste, a fin de que la Corte cuente con el mayor número de elementos de juicio para conocer los hechos y motivar sus resoluciones.[135] En los procesos sobre violación de derechos humanos puede ocurrir que el demandante no cuente con la posibilidad de aportar pruebas que sólo puedan obtenerse con la cooperación del Estado, que en muchos casos tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio.[136]

135. La Corte estima que el Estado contaba con la información oficial requerida y que, pese a los reiterados requerimientos que se le hicieron con base en el artículo 45.2 del Reglamento, omitió la presentación oportuna invocando diversos argumentos sin sustento (*supra* párrs. 23, 40 y 46). Adujo que YATAMA no había cumplido requisitos legales para participar en las elecciones (algunos de los cuales ni siquiera fueron considerados por el Consejo Supremo Electoral cuando decidió no inscribir a los candidatos de YATAMA —*supra* párr. 124.51—), y actuó como si no comprendiera que al pedírsele información sobre los candidatos propuestos por YATAMA en la RAAS debía aportarla aunque YATAMA los hubiere presentado en alianza con el PPC.

136. Dicha omisión del Estado motivó dificultades innecesarias en la determinación de las presuntas víctimas y significó el incumplimiento de la obligación de cooperar con el Tribunal al no haber aportado oportunamente la información que le fue requerida. No corresponde al Estado, ni a ninguna otra parte, determinar la procedencia y consecuencias de la aportación de documentos requeridos por el Tribunal o su Presidente.

137. A la fecha de emisión de esta Sentencia, la Corte cuenta con documentación oficial para determinar los nombres de las presuntas víctimas, por lo que este problema ha quedado resuelto.

---

135 *Cfr. Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 83; Caso "Instituto de Reeducación del Menor". Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 93; y Caso 19 Comerciantes, *supra* nota 5, párr. 77.

136 *Cfr. Caso Tibi*, supra nota 135, párr. 83; Caso 19 Comerciantes, *supra* nota 5, párr. 77; y Caso Juan Humberto Sánchez. Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 47.

138. La Corte ha tenido en cuenta los siguientes elementos probatorios para determinar quiénes fueron presentados por YATAMA como candidatos para participar en las elecciones municipales de 2000: a) acta de entrega de 18 de julio de 2000 de la "documentación original de Candidatos Sustitutos Municipales a Alcalde, Vicealcalde y Concejales de los municipios del Atlántico Norte", que el Presidente del Consejo Electoral Regional de la RAAN remitió al Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral; b) documento emitido por el Consejo Electoral Regional de la RAAN el 15 de julio de 2000, en el que hace constar que ese mismo día "el Representante Legal […] del partido regional […] YATAMA presentó las hojas de inscripciones de los Candidatos(as) para elecciones […] de los municipios de Waspam Río Coco, Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita y Bonanza"; c) constancia de 3 de mayo de 2005 expedida por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, que contiene los nombres de los "candidatos a Alcaldes y Concejales de la Región Autónoma del Atlántico Sur, presentadas [… a]nte el Consejo Electoral Regional del Atlántico Sur con sede en Bluefields […] por la Alianza Partido de los Pueblos Costeños (PPC) y extemporáneamente el 17 de julio de dos mil, ante el Consejo Supremo Electoral"; d) lista de candidatos presentada por los peticionarios en el trámite ante la Comisión; e) lista de candidatos presentada por la Comisión como anexo 1 de su demanda; f) lista de candidatos incluida por los representantes en el escrito de solicitudes y argumentos; g) relación final de candidatos presentada por los representantes en sus alegatos finales escritos;[137] h) escrito de 13 de mayo de

[137] La Corte ha notado que hay 20 personas que fueron incluidas en sus listas por los representantes, pero cuyos nombres no aparecen en la demanda ni en las listas oficiales del Estado. Al explicar esta diferencia, los representantes indicaron, en su escrito de 13 de mayo de 2005, que posteriormente a la "disolución de la alianza PPC/YATAMA" solicitaron la inscripción de tales personas como candidatos y solicitaron a la Corte que sean tenidos como presuntas víctimas. La Corte no considerará a tales personas como presuntas víctimas pues no consta su presentación en ningún documento oficial, no fueron incluidos en la lista presentada por los peticionarios en el trámite ante la Comisión ni fueron incluidos en la demanda por la Comisión, de forma tal que el Estado no tuvo la posibilidad de conocer al respecto.

© TEPJF

2005 por el que los representantes presentaron aclaraciones y explicaciones respecto de las diferencias surgidas en relación con las listas de candidatos aportadas durante el proceso ante la Corte;[138] i) escrito de 16 de mayo de 2005, mediante el que la Comisión expuso aclaraciones y explicaciones respecto de las diferencias surgidas en relación con las distintas listas de candidatos aportadas durante el proceso ante la Corte; y j) escritos de 18 y 19 de mayo de 2005, mediante los cuales el Estado presentó observaciones a los dos anteriores escritos.

139. En la determinación de quiénes fueron las personas presentadas para ser inscritas como candidatos por YATAMA, la Corte ha dado preeminencia a los tres primeros documentos señalados en el párrafo anterior, que son constancias oficiales emitidas por los órganos electorales, cuya autenticidad y contenido no fueron objetados ni puestos en duda.

140. Con base en lo anterior, la Corte considera presuntas víctimas a las siguientes personas que fueron propuestas por YATAMA para ser inscritos y participar como candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales para las elecciones municipales de 2000 en la RAAN: *Municipio de Puerto Cabezas:* Rodolfo Spear Smith (alcalde), Anicia Matamoros Bushey (vicealcalde), Lilly Mai Henríquez James (concejal), Donly Mendoza Cisnero (concejal suplente), Ovencio Maikell Barwell (concejal), Gumersindo Rodríguez Francis (concejal suplente), Edmundo Catriciano Joseph (concejal), Sonia Pedro Feliciano (concejal suplente), Jerry Labonte Moody (concejal), Evaristo Lacayo Salvador (concejal suplente), Elmer Emsly Blanco (concejal), Winston Joel Livy (concejal suplente), Rodolfo Alciriades Sánchez (concejal), Alfredo Gabriel Gabrino (concejal suplente), Teresa Jonson Bengis (concejal), Roberto Labonte Centeno (concejal suplente), Minario Emsly Wilson (concejal); *Municipio de San*

138 En el escrito de aclaraciones y explicaciones los representantes reconocieron que dos personas que habían sido incluidas como presuntas víctimas en su lista final de candidatos de la RAAN, habían sido sustituidos, por lo que no serían candidatos propuestos por YATAMA. Asimismo, los representantes reconocieron que incluyeron a cuatro personas en sus listas de candidatos de la RAAS que deberían ser considerados como "víctima[s] en su calidad de elector[es]" y no como candidatos.

Juan de Río Coco Waspam: Celio Thomas Zamora (alcalde), Calistro Osorio Bans M. (vicealcalde), Diego Guzmán Vanegas Allington (concejal), Aguilar Salomón Dixon (concejal suplente), Adrián Padilla Richard (concejal), Morano Castro Castro (concejal suplente), Gilberto Williams Jirón (concejal), Alonso Fresly Gabriel (concejal suplente), Lucio Alfred Lacayo Kitler (concejal), Armando Thomas (concejal suplente), José Guzmán Guzmán Briman (concejal), Antonio Avila Gutiérrez (concejal suplente), Bernaldo García Pantin (concejal), Arturo Solórzano White Solórzano (concejal suplente), Loenida Martínez Pasly (concejal), Lobres Josenes Josenes Figueroa (concejal suplente), Remigio Narciso Zepeda (concejal), Antonio Reyes Waldan (concejal suplente); *Municipio de Bonanza:* Mario Peralta Bands (alcalde), Jorge Chacón Wilson (vicealcalde), Ceferino Wilson Bell (concejal), Patricio López Díxon (concejal suplente), Icasio Díxon Reyes (concejal), Cindyluz Carolina Couberth Cárdenas (concejal suplente), Neiria Elizabeth Fúnez Muller (concejal); *Municipio de Rosita:* Cristina Poveda Montiel (alcalde), Morgan Johnny Anderson (vicealcalde), Daniel Manuel Juwith (concejal), Oliverio Mairena Ocampo (concejal suplente), Edison Johnny Anderson (concejal), Lorenzo Mairena Ocampo (concejal suplente), Andrés López Martínez (concejal); *Municipio de Prinzapolka:* Eklan James Molina (alcalde), Jaime Timoteo Hammer Berig (vicealcalde), Marvin Ignacio Serapio (concejal), Romer Barkley Hemphry (concejal suplente), Alonso Edwards Salomón (concejal), Antonio López Hans (concejal suplente), Domingo Peralta Cristóbal (concejal), Fidencio Rivera Janneth (concejal suplente), Melancio Hernández Budier (concejal) y Pedro Morley Rivera (concejal suplente).

141. Asimismo, la Corte considera presuntas víctimas a las siguientes personas que fueron postuladas por YATAMA para ser inscritos y participar como candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales para las elecciones municipales de 2000 en la RAAS: *Municipio de Bluefields:* Manuel Salvador Paguagua García (alcalde), Yahaira Ivonne Amador Gadea (vicealcalde); Concejales: Eustacio Flores Wilson, Ashmet Alexander Ally, Julio Cesar Delgado Pacheco, Israel Díaz Amador, Angela Gibson Morales, Reynaldo Lagos Amador, Eduardo Alexander Siu Estrada, Isabel Reina Estrada Colindres, Lillian Elizabeth Francis Wilson, Carlos John Omeir, Nelly

© TEPJF

Sánchez Castillo, Flor Deliz Bravo Carr, William Wong López, Jenny Mitchell Omeir, Sergio Warren León Corea, Olga Orelia Shepperd Hodgson; *Municipio de Corn Island:* Dayne Winston Cash Cassanova (alcalde), Cristina Morris Anisal (vicealcalde); Concejales: Lorenzo Fidencio Britton Calderón, Keston Orville López Lewis, Lowell Alvin Rigby Downs, Cherrul Eltina Tucker Hunter, Marlene del Socorro Hebbert Escorcia, Vaden Davis Downs White, Erick Alvaro Archibol Lavonte, Olga María Leyman Francis; *Municipio de la Cruz de Río Grande:* Exibia Alarcón Herrera (alcalde), Gloria Maritza Colindres Romero (vicealcalde); Concejales: Angela Barbarina Hurtado, Juan Francisco Díaz Matamoro, Marcelino Lanzas Amador, Juan Carlos Loáisiga, Digno Días González, Gloria Isabel Lira Díaz, Teodora Duarte Sequeira, Maritza Collado Plazaola; *Municipio de Desembocadura de Río Grande:* Roberto Chow Molina (alcalde), Edward Nixon Ellis Brooks (vicealcalde); Concejales; Kramwel Frank James, Donald Wilson Martínez Roland, Cristina Josefina Hills Thompson, Carolina Del Socorro Hurtado Rocha, Carlos Julián Prudo, Norman Marcelina Inglish, Belarmino Young Richard, Hipólito García López; *Municipio de Tortuguero:* Gorge Antonio Gutiérrez Robledo (alcalde), Pastora Carmen García Guillen (vicealcalde); Concejales: Jacinta Pérez González, Juana María Jirón Rodríguez, Alejandro Miranda Reyes, Sandra Esther Reyes López, Emelina Valle Solano, Andrea Lira Gaitán, Guillermina López García, Hilda María Miranda Reyes; *Municipio de Kukra Hill:* Juan Casterio Reyes Craford (alcalde), José Mateo López Rigby (vicealcalde); Concejales; Dionicio Márquez Méndez, Ruth Vargas Smith, Leonor Haydé Maesk Thompson, Miguel Amador Huate, Alicia Reyes, Roberto Ramos Renis, Hilda Estela Méndez Sinclair, Samuel Walter Lewis Fedrick; *Municipio de Laguna de Perlas:* Rodolfo Chang Bennett (alcalde), Alonso Florencio Willis Tucker (vicealcalde); Concejales: Liston Hooker Allen, Constantino Franklin Humpheys Hogdson, Jason Kenred Gutiérrez Peralta, Arlen Joan Peralta Davis, Winston Brown Martin López,

Clarinda Catalina Hamphys Moses,[139] Ilva Bernard, Wilma Janeth Taylor Hebbert, y William Martin.[140]

IX
VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 8.1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA MISMA (GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL)

142. *Alegatos de la Comisión:*

a) fueron arbitrarias las decisiones del Consejo Supremo Electoral de no aceptar la solicitud de YATAMA de registrar como candidatos de ese partido a los presentados por la alianza entre YATAMA y el Partido de los Pueblos Costeños en la

---

139 La Corte observa que en la lista de la demanda aparece como presunta víctima la señora "Catalina Hamphuys", en el escrito de solicitudes y argumentos aparece como presunta víctima una señora con el nombre de "Clarinda Catalina Hamphys Moses", en la lista final de los representantes aparecen ambos nombres como si fueran dos personas distintas, es decir, tanto "Catalina Hamphuys" como "Clarinda Catalina Hamphys Moses". Ante la Corte los representantes presentaron dos testimonios notariales de poderes otorgados por las señoras "Catalina Hamphuys" y "Clarinda Catalina Hamphys Moses". Sin embargo, en la constancia emitida el 3 de mayo de 2005 por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral respecto de la RAAS (*supra* párr. 49) solamente aparece la señora "Clarinda Catalina Hamphys Moses". La Corte tomará como presunta víctima a la persona que tenga este último nombre, ya que es el nombre que se encuentra consignado en la referida constancia emitida por el Director General de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral respecto de la RAAS, la cual fue transmitida a los representantes y a la Comisión, y se les solicitó que al presentar sus observaciones también incluyeran una explicación sobre las diferencias que pudieran surgir de la comparación de las distintas listas de presuntas víctimas en la RAAS con la lista presentada por el Estado dentro de dicha certificación, y ni la Comisión ni los representantes dieron explicación alguna respecto de que en dicha certificación solamente se encontraba el nombre de "Clarinda Catalina Hamphys Moses".

140 En cuanto al señor William Martin, cuya inscripción como candidato habría sido solicitada con posterioridad a la decisión del Consejo Supremo Electoral que excluyó al PPC, según lo expresado por los representantes, quien no aparece en la constancia emitida el 3 de mayo de 2005 por el Director de Atención a Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral respecto de la RAAS (*supra* párr. 49), la Corte lo considerará como presunta víctima debido a que se encuentra en la lista de la demanda presentada por la Comisión y en la lista que los peticionarios presentaron en el procedimiento ante dicho órgano, la cual consta en el anexo 6 de la demanda.

© TEPJF

RAAS y "no registrar los candidatos presentados por YATAMA en la RAAN porque la organización no llenaba el tiempo requerido consignado en la Ley Electoral". La Ley Electoral de Nicaragua dispone que, vencido el período de presentación de candidatos, si el Consejo deniega una solicitud o rechaza un candidato "debe notificar, dentro de los tres días siguientes a la resolución, al partido político que lo presentó para que proceda a subsanar los defectos o sustituir los candidatos";

b) el Consejo Supremo Electoral señaló en su resolución de 15 de agosto de 2000 que YATAMA no llenaba el tiempo requerido previsto en la Ley Electoral, lo cual "sólo [podía] referirse al plazo de seis meses contemplado en el artículo 77 de la Ley Electoral", lapso mínimo que debe transcurrir entre el reconocimiento de la personalidad jurídica del partido político y la fecha de las elecciones. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral reconoció a YATAMA su condición de partido político el 4 de mayo de 2000, es decir, seis meses antes de las elecciones municipales de 2000, cumpliendo así el requisito establecido en el artículo 77 de la Ley Electoral; y

c) el Estado "privó a los candidatos de YATAMA para las elecciones municipales del 5 de noviembre del año 2000 del derecho de acceder a un juicio justo, ser oídos y ejercer su derecho a [la] defensa, al no prever en el derecho interno un recurso sencillo y efectivo para impugnar resoluciones del Consejo Supremo Electoral".

143. *Alegatos de los representantes de las presuntas víctimas:*

a) la resolución que emitió el Consejo Supremo Electoral "no presenta ningún tipo de razonamiento con respecto a [...] las decisiones que contiene", y al ordenar que no se registren los candidatos por no llenar el tiempo requerido por la ley, "no aclara si el tiempo a que se refiere es el que debe poseer de existencia un partido para participar en las elecciones o el tiempo señalado para la inscripción de candidatos";

b) YATAMA no fue notificada de la decisión del Consejo Supremo Electoral de "no aceptar a los candidatos propuestos

por el PPC", con el cual YATAMA había conformado una alianza en la RAAS. Al comunicarse con funcionarios del Consejo Supremo Electoral, éstos informaron que "la lista completa de YATAMA iba a salir en la publicación definitiva de candidatos", lo cual no aconteció;

c) el artículo 84 de la Ley Electoral dispone que cuando el Consejo rechace a un candidato por no llenar los requisitos legales, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de los tres días siguientes, para que subsane los defectos o sustituya los candidatos. "El Consejo Supremo Electoral no sólo no inició el procedimiento de subsanación de candidatos, sino que tampoco notificó el rechazo de los mismos";

d) el artículo 98 de la Ley Electoral establece la posibilidad de que los partidos y alianzas interpongan recursos "ante el Consejo Supremo Electoral contra las decisiones de los Consejos Electorales que consideren han violado sus derechos". Como la resolución de 15 de agosto de 2000 fue emitida en "única instancia", los representantes de YATAMA interpusieron un recurso de revisión ante aquél, que "nunca fue resuelto";

e) el Estado estaba obligado a "respetar el procedimiento establecido en la [l]ey", aunque sus resoluciones fuesen administrativas o jurisdiccionales;

f) debido a que la consecuencia legal de que YATAMA no participara en las elecciones municipales de 2000 era "la cancelación de la personalidad jurídica" de partido político, "los representantes legales de YATAMA presentaron un recurso de amparo con base en el artículo 76 de la ley electoral[,] que permite que los partidos recurran [al] amparo por la cancelación de la personería jurídica". Sin embargo, el procedimiento de cancelación de la personería jurídica de los partidos que "no participarían en el proceso electoral de 2000" nunca se inició oficialmente, lo que implica que si "para poder recurrir en amparo era necesaria la existencia de una resolución definitiva, el Estado ya había cercenado este derecho al no iniciar el proceso de cancelación de YATAMA, como lo establece la Ley Electoral". El Tribunal de Apelaciones, que adelantó el trámite inicial del recurso de amparo, resolvió "suspender de oficio el acto en

© TEPJF

lo referente a dejar al Partido Regional YATAMA sin registrar a sus candidatos". Esta decisión no fue cumplida por el Consejo Supremo Electoral;

g) la Corte Suprema de Justicia rechazó el recurso de amparo interpuesto por YATAMA sin referirse a las "razones que [..] justificaban su competencia" ni al "objeto principal del recurso";

h) el Consejo Supremo Electoral no ejerce funciones jurisdiccionales, sino administrativas. La legislación nicaragüense no exige que los miembros de dicho órgano sean expertos en materia legal o electoral. Además, "en el caso de Nicaragua no existe recurso judicial alguno contra las decisiones en materia electoral, mientras que en los demás países cuyo órgano electoral posee las mismas características, existe la posibilidad de recurrir ante el órgano judicial"; e

i) el Estado dejó en indefensión a las presuntas víctimas del caso y violó su derecho a un "recurso rápido y efectivo" al no prever un medio para "impugnar las decisiones del Consejo Supremo Electoral".

144. *Alegatos del Estado:*

a) en el caso de YATAMA "no era aplicable [el] procedimiento[establecido en la Ley ELectoral,] por cuanto no estaba rechazando a un candidato en particular, no se estaba denegando una solicitud de inscripción de candidatos, sino que el partido político YATAMA, no cumplió con los requisitos exigidos para la presentación de candidatos según el título VI de la Ley Electoral";

b) YATAMA no cumplió lo previsto en el artículo 77 de la Ley Electoral, ya que solicitó que los candidatos presentados por la alianza política fueran inscritos a su favor, y esta solicitud debió presentarla ante el Consejo Supremo Electoral;

c) el Consejo Supremo Electoral resolvió que "de los partidos políticos que presentaron las firmas de ciudadanos, de conformidad al art[ículo] 77 [de la] Ley Electoral, únicamente alcanzaron el 3% a que se refiere el mencionado artículo, las presentadas por el Partido Liberal Constitucionalista y las presentadas por el Partido Conservador";

d) "el partido político YATAMA, como efecto de la disolución de la alianza política que había conformado, no cumplió con el artículo 82 párrafo 2 de la Ley Electoral que exige, para las elecciones municipales, inscribir candidatos al menos en el ochenta por ciento de los municipios";

e) la resolución que el Consejo Supremo Electoral emitió el 15 de agosto de 2000 "es de contenido y materia estrictamente electoral", y contra tal decisión "no cabe recurso alguno, ni ordinario ni extraordinario" (artículos 173 de la Constitución Política, 1 de la Ley Electoral e inciso 5 del artículo 51 de la Ley de Amparo). La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua ha sostenido que contra las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no procede recurso alguno;

f) el partido YATAMA fundamentó su recurso de amparo en el artículo 76 de la Ley Electoral, en el cual se dispone que dicho recurso procede ante los Tribunales de Justicia contra las resoluciones que el Consejo Supremo Electoral emita en materia de partidos políticos. No obstante, la resolución dictada el 15 de agosto de 2000 por el Consejo Supremo Electoral es estrictamente electoral y no se refiere a partidos políticos. Esta última materia está regulada en los "incisos 17, 18 y 19" del artículo 10 de la Ley Electoral; y

g) los representantes señalan que no se siguió el procedimiento establecido en "el artículo 37 y siguientes", pero no expresaron que el inciso 5 del artículo 51 de la Ley de Amparo declara improcedente este recurso contra las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral.

Consideraciones de la Corte

145. El artículo 8.1 de la Convención señala que:

> 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

© TEPJF

146. Como ha quedado establecido en los hechos probados (*supra* párr. 124.51, 124.57 y 124.61), el Consejo Supremo Electoral, la Sala de lo Civil y Laboral del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Puerto Cabezas, y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia adoptaron decisiones relativas a la participación de los candidatos de YATAMA en las elecciones municipales de noviembre de 2000.

1) Aplicación del artículo 8.1 con respecto a las decisiones del Consejo Supremo Electoral

147. El artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.[141]

148. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso.

149. Todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana.[142] El artículo 8.1 de la Convención, que alude al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", es igualmente aplicable al supuesto en que alguna

---

141 *Cfr.* Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 102; Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124; Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69; y Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

142 *Cfr. Caso Ivcher Bronstein*, *supra* nota 141, párr. 104; y *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 141, párr. 71.

autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos,[143] como ocurrió en el presente caso.

150. Las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo. En el presente caso, debe tomarse en cuenta que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones municipales requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de decisiones en el marco del calendario electoral. El Consejo Supremo Electoral debía respetar las garantías específicas dispuestas en la Ley Electoral No. 331 de 2000, la cual regula el proceso para las elecciones de alcaldes, vicealcaldes y concejales.

151. Las decisiones que emitió el Consejo Supremo Electoral incidieron directamente en el ejercicio del derecho a la participación política de las personas propuestas por el partido YATAMA para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, por cuanto se trataban de decisiones que les negaban su inscripción como candidatos, y la posibilidad de ser elegidos para determinados cargos públicos. La normativa nicaragüense ha asignado al Consejo Supremo Electoral el cumplimiento de funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional. Inclusive, el Estado en sus alegatos indicó que "la Ley en materia electoral le da al Consejo una función jurisdiccional [...] y por ello resolvió como un organismo judicial de última instancia, de acuerdo con la Constitución Política vigente".

152. Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.[144]

153. Las decisiones que el Consejo Supremo Electoral emitió en materia electoral y que implicaban una afectación de los derechos

---

143 *Cfr.* Caso Ivcher Bronstein, *supra* nota 141, párr. 105; y Caso del Tribunal Constitucional, supra nota 141, párr. 71.

144 *Cfr. García Ruiz v. Spain [GC]*, no. 30544/96, § 26, ECHR 1999-I; y Eur. Court H.R., Case of H. v. Belgium, Judgment of 30 November 1987, Series A no. 127-B, para. 53.

políticos de las personas propuestas por YATAMA como candidatos para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, debían estar debidamente fundamentadas, lo que implicaba señalar las normas en las que se fundamentaban los requisitos que estaba incumpliendo YATAMA, los hechos en que consistía el incumplimiento y las consecuencias de ello.

154. Como ha quedado probado (*supra* párr. 124.46), el 18 de julio de 2000 el Consejo Supremo Electoral emitió una resolución en la cual indicó, *inter alia*, que el Partido de los Pueblos Costeños (PPC), que lideraba la alianza con YATAMA en la RAAS (*supra* párr. 124.38 y 124.39), no cumplió con un requisito para la inscripción de candidatos. La Corte ha constatado que en dicha resolución no se hizo referencia alguna al incumplimiento de requisitos en que incurrió YATAMA en la RAAS ni en la RAAN, lo cual creó inseguridad respecto de la aprobación de participación de sus candidatos. El Consejo no notificó a YATAMA esta decisión, a pesar de que le afectaba por cuanto la exclusión del Partido de los Pueblos Costeños (PPC) podría tener consecuencias para la participación de los candidatos de YATAMA en la RAAS. Tampoco se indicó que existiera problema alguno para la participación de los candidatos de YATAMA en la RAAN.

155. Con posterioridad a dicha decisión de 18 de julio de 2000, los representantes de YATAMA remitieron diversos escritos al Consejo Supremo Electoral, en los cuales fundamentalmente requerían a dicho Consejo que definiera la situación de sus candidatos, ya que YATAMA no había recibido comunicación oficial respecto de la participación política de sus candidatos en las elecciones municipales de ese año (*supra* párr. 124.47 a 124.50).

156. El Consejo Supremo Electoral se pronunció sobre la participación política de los candidatos de YATAMA en la RAAS y en la RAAN el 15 de agosto de 2000, y decidió no inscribir a los candidatos de dicho partido en el proceso electoral de noviembre de dicho año (*supra* párr. 124.51).

157. En cuanto a la participación de los candidatos propuestos por YATAMA en la RAAS, en la resolución de 15 de agosto de 2000 el Consejo Supremo Electoral declaró: "[n]o ha lugar a la solicitud de YATAMA de registrar como candidatos de ese partido a los presentados por la Alianza YATAMA/PPC en la Región Autónoma del Atlántico Sur" (*supra* párr.

124.51.a). No se indicó fundamentación alguna respecto de esta decisión. Por otra parte, en el "Considerando II" señaló que "YATAMA e[ra] un partido legalmente constituido y en pleno uso de los derechos que establec[ía] la Ley Electoral y que como tal[,] p[odía] participar en las elecciones de noviembre de 2000, ya sea en alianzas o individualmente[,] siempre y cuando cumpl[ier]a con la Ley Electoral y Términos establecidos en el Candelario Electoral". Sin embargo, el Consejo manifestó que al no contar el Partido de los Pueblos Costeños (PPC) con el porcentaje de firmas a que se refiere el artículo 77.7 de la Ley Electoral, "el número de municipios en los cuales YATAMA present[ó] candidatos no alcanza[ba] el 80% a que se refiere el art[ículo] 82 párrafo segundo en concordancia con el art[ículo] 80 in fine de la Ley Electoral". El Consejo no indicó en qué municipios careció YATAMA de representación.

158. En cuanto a la participación de los candidatos propuestos por YATAMA en la RAAN, la aludida resolución de 15 de agosto de 2000 declaró que "no se registr[ara]n los candidatos presentados en el Atlántico Norte por dicha Organización, en vista de que la misma no llen[ó] el tiempo requerido consignado en la Ley Electoral" (*supra* párr. 124.51.b). En los "Considerandos" no se alude a los fundamentos de esta decisión. El Consejo Supremo Electoral no indicó si el "tiempo requerido consignado en la Ley Electoral" que YATAMA "no llen[ó]" era el necesario para la obtención de la personalidad jurídica de YATAMA como partido político para participar en dichas elecciones (*supra* párr. 124.23), o el establecido en el calendario electoral para la presentación de la lista de candidatos (*supra* párr. 124.30).

159. Dado que, como se encuentra probado, YATAMA había obtenido su personalidad jurídica con la antelación exigida por el artículo 77 de la Ley Electoral para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000 (*supra* párr. 124.23 y 124.28), y que había presentado las listas de candidatos dentro del plazo estipulado en el calendario electoral (*supra* párr. 124.30, 124.31 y 124.39), el Consejo debió señalar qué requisito específico de la Ley Electoral había incumplido YATAMA, indicando la norma correspondiente, con el fin de que se comprendiera qué "tiempo requerido consignado en la Ley Electoral" era el que YATAMA no "llen[ó]" y las razones de dicha conclusión.

160. El cumplimiento de la garantía de la fundamentación de las decisiones adoptadas en el proceso electoral de noviembre de 2000

© TEPJF

era especialmente importante, tomando en cuenta que la Ley Electoral No. 331 que regía dicho proceso entró en vigencia aproximadamente 9 meses antes del día estipulado para la celebración de las elecciones, es decir, se trataba del primer proceso electoral que se realizaba bajo la vigencia de esa ley, la cual consagraba importantes modificaciones respecto de la ley anterior, tales como la eliminación de la figura de la asociación de suscripción popular y la nueva exigencia de que sólo se puede participar como candidato a través de un partido político (*supra* párr. 124.20).

161. El Tribunal considera que al excluir a las presuntas víctimas de participar en las elecciones municipales de 2000, el Consejo Supremo Electoral no respetó la garantía prevista en el artículo 84 de la Ley Electoral No. 331, que dispone:

> [c]uando el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, deniegue una solicitud o rechace a un candidato por no llenar los requisitos de Ley, lo notificará al partido político o alianza de partidos dentro de los tres días siguientes a la resolución, para proceder a subsanar los defectos o a sustituir los candidatos.

162. Al resolver que YATAMA no cumplía los requisitos para la inscripción de sus candidatos en la RAAS y en la RAAN, el Consejo Supremo Electoral no otorgó a esa organización la oportunidad de subsanar la deficiencia existente. Tampoco se había notificado a YATAMA la resolución que emitió el Consejo el 18 de julio de 2000 (*supra* párr. 124.46), que excluyó de participar en las elecciones al PPC, partido que lideraba la alianza con YATAMA en la RAAS, alianza que se encontraba pendiente de autorización por el Consejo Supremo Electoral. Un mes más tarde el Consejo dispuso que los candidatos propuestos por YATAMA no podían participar porque no estaban satisfechos todos los requisitos para ello (*supra* párr. 124.51).

163. El 30 de octubre de 2000 el Consejo Supremo Electoral se dirigió "a la ciudadanía en general y a la comunidad internacional para hacer de su conocimiento [… q]ue […] se otorgó personalidad jurídica al partido político […] YATAMA, la que se mant[enía] en toda su vigencia y fuerza legal", y que dicho partido político regional "podr[ía] participar y presentar candidatos en sus respectivas Regiones Autónomas

en las elecciones de noviembre de [2001]" (*supra* párr. 124.62). Resulta extraño este proceder del Consejo Supremo Electoral, e incluso contrario a lo establecido en la Ley Electoral No. 331, que prevé como causal de cancelación de la personalidad jurídica de un partido político que éste "[n]o particip[e] en las elecciones que se convoquen" (artículo 74.4). Por un lado, el Consejo decide que los candidatos propuestos por YATAMA no pueden participar en las elecciones de noviembre de 2000 (*supra* párr. 124.51), lo cual conllevaría la cancelación de la personalidad jurídica como partido político, y por otro emite un comunicado en que indica que YATAMA conserva tal personalidad de partido.

164. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte concluye que las decisiones adoptadas por el Consejo Supremo Electoral que afectaron la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000 no se encontraban debidamente fundamentadas ni se ajustaron a los parámetros consagrados en el artículo 8.1 de la Convención Americana, por lo que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en dicho artículo, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de los referidos candidatos.

2) Derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo consagrado en el artículo 25.1 de la Convención

165. El artículo 25.1 de la Convención señala que:

> 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la [...] Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

166. El artículo 2 establece que

> [s]i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislati-

© TEPJF

> vaso de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

167. La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos.[145] La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a las personas en estado de indefensión. El artículo 25.1 de la Convención ha establecido, en términos amplios,

> la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley.[146]

168. La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte.[147]

169. Para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad,[148] es decir, debe brindarse

---

145 *Cfr. Caso Tibi*, supra nota 135, párr. 130; Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 126; y Caso del Tribunal Constitucional, *supra* nota 141, párr. 89.

146 *Cfr. Caso Tibi*, supra nota 135, párr. 130; Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 111; y Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, supra nota 141, párr. 23.

147 *Cfr. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, supra nota 146, párr. 13; Caso Ivcher Bronstein, supra nota 141, párr. 136; y Caso del Tribunal Constitucional, *supra* nota 141, párr. 89.

148 *Cfr. Caso Tibi*, supra nota 135, párr. 131; Caso Maritza Urrutia. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 117; y Caso Juan Humberto Sánchez. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 121.

a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquél precepto. La existencia de esta garantía "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención".[149]

170. El deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención.[150] Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile)*, para lo cual el Estado debe adaptar su actuación a la normativa de protección de la Convención.[151]

171. La Constitución Política de Nicaragua establece en su capítulo VI un Poder Electoral independiente de los otros tres poderes y cuyo órgano de mayor jerarquía es el Consejo Supremo Electoral (artículo 129). La Constitución dispone que respecto de las resoluciones de dicho Consejo en materia electoral "no habrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario" (artículo 173.14), la Ley de Amparo estipula que no procede el recurso de amparo "[c]ontra las resoluciones dictadas en materia electoral" (artículo 51.5), y la Ley Electoral establece que "[d]e las resoluciones definitivas que en materia de partidos políticos dicte el Consejo Supremo Electoral en uso de sus facultades que le confiere la presente Ley, los partidos políticos o agrupaciones solicitantes podrán recurrir de Amparo ante los Tribunales de Justicia" (artículo 76).

---

149 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, *supra* nota 10, párr. 75; Caso Tibi, *supra* nota 135, párr. 131; y Caso 19 Comerciantes, *supra* nota 5, párr. 193.

150 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 91; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 219; Caso "Instituto de Reeducación del Menor", *supra* nota 135, párr. 06; y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 78.

151 *Cfr. Caso Lori Berenson Mejía*, *supra* nota 11, párr. 220; Caso "Instituto de Reeducación del Menor", *supra* nota 135, párr. 205; y Caso Bulacio. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 142.

© TEPJF

172. El 30 de agosto de 2000 los señores Brooklyn Rivera y Centuriano Knight, representantes legales de YATAMA, presentaron ante el Tribunal de Apelaciones de la Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN (Sala Civil, Bilwi), un recurso de amparo administrativo (*supra* párr. 124.55), con base en el artículo 23 de la Ley de Amparo vigente, en contra de la Resolución de 15 de agosto de 2000, mediante la cual el Consejo Supremo Electoral excluyó a YATAMA de las elecciones municipales de 2000 (*supra* párr. 124.51). El 25 de octubre de 2000 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió el recurso de amparo interpuesto, declarándolo improcedente *in limine litis* (*supra* párr. 124.61) con fundamento en que no tenía competencia para conocer en materia electoral, ya que la resolución que dictó el Consejo Supremo Electoral se refería a dicha materia y el artículo 173 de la Constitución dispone que contra las resoluciones de dicho órgano no cabrá recurso ordinario ni extraordinario. En esta decisión la Sala de lo Constitucional también señaló que, de conformidad con la sentencia que había emitido el 16 de julio de 1999 en otro caso, las únicas decisiones del Consejo Supremo Electoral recurribles a través del amparo son las relativas a materia administrativa referidas a partidos políticos, aunque no hizo ninguna consideración respecto de las diferencias existentes entre los asuntos relativos a partidos políticos y la materia electoral, ni sobre las razones por las cuales la decisión que YATAMA recurría quedaba comprendida en esta última categoría.

173. No existía ningún recurso judicial contra la decisión que adoptó el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 (*supra* párr. 124.51), por lo cual ésta no podría ser revisada, en caso de que hubiere sido adoptada sin observar las garantías del proceso electoral previsto en la Ley Electoral ni la garantías mínimas previstas en el artículo 8.1 de la Convención, aplicables a dicho proceso.

174. Si bien la Constitución de Nicaragua ha establecido que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no son susceptibles de recursos ordinarios o extraordinarios, esto no significa que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del Estado. Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos.

175. Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como las establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Ese control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral (*supra* párr. 150).

176. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

177. En cuanto a otros alegatos de los representantes, la Corte no encuentra que los hechos planteados por la Comisión en el presente caso demuestren que se configurara una violación al artículo 25.2.c) de la Convención.

X
VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23 Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA MISMA (DERECHOS POLÍTICOS E IGUALDAD ANTE LA LEY)

178. *Alegatos de la Comisión:*

Respecto de la violación al artículo 23 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención alegó que:

a) los candidatos presentados por YATAMA para las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000 en la RAAN y en la RAAS se vieron impedidos de participar en ellas como conse-

© TEPJF

cuencia de la resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua el 15 de agosto de 2000. No tuvieron acceso a un recurso eficaz que les permitiera hacer valer sus derechos políticos fundamentales. "[L]os electores de la Región Autónoma del Atlántico de Nicaragua se vieron impedidos de elegir entre los candidatos a los presentados por el partido indígena YATAMA";

b) "el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos 'ser elegido', implica que los órganos encargados de velar por su práctica y cumplimiento actúen de acuerdo a las normas del debido proceso y que sus decisiones sean susceptibles de revisión". Los organismos electorales deben garantizar el ejercicio de los derechos políticos "a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones";

c) "[d]entro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Además, quizá sea necesario establecer medidas especiales de protección para los pueblos indígenas[,] a fin de garantizar su supervivencia física y cultural", así como garantizar su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones que les afectan;

d) el artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado a la luz de las disposiciones normativas de la Constitución Política, del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica y de la Ley de Municipios, que tienden a fortalecer la participación política de los pueblos indígenas;

e) a pesar de las normas de carácter constitucional y legal que reconocen el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a vivir y desarrollarse bajo formas de organización social que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales, la Ley Electoral de 2000 obligó a las organizaciones indígenas de la Costa Atlántica a constituirse como partidos políticos. Si bien el artículo 71 de la referida ley expresa que se respetará la forma natural de organización y participación de las organizaciones indígenas para que formen partidos regionales, "en la práctica deben so-

meterse a las mismas reglas que se aplican a los partidos nacionales o regionales no indígenas electorales". Los miembros de YATAMA cumplieron las exigencias de la Ley Electoral;

f) la Ley Electoral despoja de algunos derechos a una parte de la población en razón de su origen étnico; y

g) solicita a la Corte que declare que Nicaragua es responsable por la violación del artículo 23 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena YATAMA en la RAAN y en la RAAS, "por no prever normas en la [L]ey [E]lectoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los distintos procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan".

179. *Alegatos de los representantes*

Además de alegar la violación al artículo 23 de la Convención, los representantes de las presuntas víctimas alegaron que el Estado violó el artículo 24 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, apreciación que no figura en la demanda presentada por la Comisión. Con respecto a la violación de todos los referidos artículos, los representantes expresaron los mismos argumentos resumidos en el párrafo 143 de esta Sentencia y además señalaron que:

a) el Estado violó los derechos políticos consagrados en la Convención en perjuicio de los candidatos presentados por YATAMA y de las comunidades indígenas que los eligieron por haber excluido a los mencionados candidatos de las elecciones municipales, a través de la resolución que emitió el Consejo Supremo Electoral el 15 de agosto de 2000 y la confirmación de esta resolución por sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 25 de octubre del mismo año; "no haberles permitido contradecir la resolución del CSE, arguyendo que se trataba de 'materia electoral'; y por no haber cumplido su propio derecho

© TEPJF

interno que ordena al Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país";

b) los candidatos de YATAMA no pudieron representar políticamente a sus organizaciones y comunidades indígenas, que los habían escogido de conformidad con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres, y no pudieron cumplir sus expectativas personales y comunales ni participar en los asuntos públicos. Además, "las comunidades indígenas y sus miembros no tuvieron la posibilidad de verse representados por sus propios integrantes". "[L]as autoridades que fueron electas en la Costa Atlántica no representan al 85% de votantes, en su gran mayoría indígenas, que no concurrieron a las urnas en señal de protesta por la exclusión de YATAMA. Esta falta de representación política ha tenido un efecto directo en las decisiones que se han tomado a nivel municipal respecto al uso y manejo de los recursos";

c) la organización YATAMA no tuvo participación en los asuntos municipales, pese a que la población indígena es mayoritaria en las Regiones Autónomas del Atlántico. Además, se puso en riesgo la existencia jurídica del partido político YATAMA;

d) el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica "no garantiza el derecho de los pueblos indígenas que habitan esta región a participar activamente en la toma de decisiones que les afectan";

e) el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas, y el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas señala que éstos tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones que afecten sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus instituciones. El Consejo Supremo Electoral "hizo todo lo contrario, es decir, puso barreras a la participación de YATAMA";

f) la discriminación del Estado a los miembros de YATAMA en lo que respecta a su derecho a elegir y ser elegidos se produjo por la imposición de una serie de requisitos excesivos, que preveían una carga desmedida para los pueblos indígenas; la interpretación que el Estado dio a la Ley Electoral, al señalar que se exige la presentación de documentos exclusivamente ante el Consejo Supremo Electoral en Managua; diversos obstáculos interpuestos por el Consejo Supremo Electoral y por la propia administración de justicia, que se tradujeron en graves violaciones al debido proceso y a la tutela judicial efectiva; y falta de adopción de medidas especiales que permitieran la participación política en condiciones igualitarias. "[L]as organizaciones indígenas no tienen las mismas posibilidades que los partidos políticos nacionales para cumplir con los requisitos que exige la Ley Electoral";

g) las medidas de protección especial son necesarias e imperativas para que las comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos efectivamente, en plano de igualdad con el resto de la población, y a fin de garantizar la supervivencia de los valores culturales y, en particular, las formas de participación política;

h) la legislación del Estado dispuso requisitos inadecuados con impacto discriminatorio sobre los pueblos indígenas, no previó medios de tutela de los derechos de las presuntas víctimas y excluyó arbitrariamente a los candidatos presentados por YATAMA;

i) "el Estado no permitió que los candidatos de YATAMA particip[ara]n en igualdad de condiciones en las elecciones municipales de 2000, no garantizó la igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos y, con ello, no garantizó que los electores indígenas fueran representados en igualdad de condiciones que el resto de electores"; y

j) el Estado también ha violado el derecho a la igualdad por no haber adoptado medidas especiales de protección para facilitar y asegurar la participación política de los pueblos indígenas, de conformidad con sus valores, usos y costumbres.

© TEPJF

180. *Alegatos del Estado*:[152]

a) en las elecciones municipales del año 2000 se respetaron las normas constitucionales y la Ley Electoral vigentes;

b) los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales no obtuvieron resultados favorables en dichas elecciones, por deficiencia en la observancia de los requisitos establecidos en la legislación electoral;

c) las declaraciones rendidas mediante affidávits por la señora Lidia Chamorro y el señor Mauricio Carrión Matamoros demostraron la validez de la Ley Electoral, el nivel constitucional del Consejo Supremo Electoral y la aplicación de las leyes. Las declaraciones de los peritos Carlos Hurtado Cabrera, Secretario de la Presidencia para Asuntos de la Costa Atlántica, y Saúl Castellón demostraron la preocupación del Estado por el desarrollo económico, político y social del Caribe Nicaragüense y por su vinculación plena con el norte, centro y oeste del país;

d) en las elecciones de 4 de noviembre del 2004 YATAMA cumplió los requisitos de la Ley Electoral, y obtuvo triunfos en Puerto Cabezas, Waspam, Prinzapolka, Desembocadura de Río Grande, Corn Island y Tortuguero;

e) los candidatos electos dentro de las comunidades indígenas tienen que someterse a lo dispuesto por la legislación, al igual que los candidatos de las otras regiones o departamentos de Nicaragua;

f) el criterio que sostuvo la perito María Luisa Acosta respecto de que YATAMA tiene el objetivo estratégico de alcanzar el autogobierno indígena implica "contemplar una agrupación independiente dentro de un Estado independiente, lo cual es totalmente inaceptable";

g) "la [L]ey [Electoral …], como otras leyes, tiene que reformarse". Nicaragua se encuentra "en el proceso de modificar y perfeccionar las leyes". Probablemente, el Estado pueda "encontrar un método [que,] de acuerdo con recomendaciones [de]

---

[152] El Estado no presentó alegatos independientes para referirse específicamente a la alegada violación del artículo 23 de la Convención.

los organismos internacionales", permita flexibilizar la referida ley "a efectos de que la participación sea más efectiva, especialmente cuando se refiere a las regiones alejadas de la capital";

h) confía en que la Corte "[le] ayudará[… con] recomendaciones [… para] mejorar la ley en beneficio, no sólo de la comunidad YATAMA, […] sino [de] todas las comunidades que integra[n] los mestizos del Pacífico y otras comunidades del Norte y del Centro del país";

i) la Ley Electoral tiene rango constitucional. Su reforma "requeriría sacar el 60% de los votos";

j) "no acepta y protesta" que haya violado el derecho a la igualdad y a la no discriminación; y

k) la Ley Electoral prevé medidas especiales de protección para los pueblos indígenas, pues "les permite designar a quienes aspiran a participar en la vida pública[,] tomando en cuenta sus tradiciones, valores, usos y costumbres", pero, una vez designados, "[los] candidatos oficiales [de las comunidades indígenas] tienen que someterse a lo dispuesto por la legislación como el resto de candidatos de las otras regiones [… D]e establecerse requisitos especiales para regiones determinadas[, se] estaría en presencia del establecimiento de diferentes categorías de ciudadanos nicaragüenses, ya que […] la ley es general y de aplicación por igual para todos los Nicaragüenses".

Consideraciones de la Corte

181. El artículo 23 de la Convención ordena que:

> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
>
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

© TEPJF

c) de teneracceso, en condiciones generales de igualdad, a las funcionespúblicasde su país.

2. La leypuede reglamentar el ejercicio delos derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razonesde edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, porjuez competente, en proceso penal.

182. El artículo 24 de la Convención Americana dispone que:

Todaslas personasson igualesante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

183. La Corte ha establecido que la presunta víctima, sus familiares o sus representantes pueden invocar derechos distintos de los comprendidos en la demanda de la Comisión, sobre la base de los hechos presentados por ésta.[153]

184. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales[154] y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia in-

153 *Cfr. Caso De la Cruz Flores*, *supra* nota 15, párr. 122; Caso "Instituto de Reeducación del Menor", *supra* nota 135, párr. 125; y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, *supra* nota 10, párr. 179.

154 Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta de la OEA (artículo 3.l); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 3); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 4.f, 6 y 8.b); Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículos I.2.a, II, III, IV y V); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1 y 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores

ternacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens.* Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.[155]

185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordena-

---

Migratorios y de sus Familiares (artículos 1.1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43.1, 43.2, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5, 7 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d); Convenio No. 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6); Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3); Convenio No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10); Convenio No. 168 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párrs. 1, 2, 5, 8 y 11); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104); Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (artículos 1, 3 y 4); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9); Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 1.b y 5.1.c); Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 20 y 21); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 14); Carta Social Europea (artículo 19.4, 19.5 y 19.7); Protocolo No.12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 1); Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos "Carta de Banjul" (artículos 2 y 3); Carta Árabe sobre Derechos Humanos (artículo 2); y Declaración de El Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam (artículo 1).

155 *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 150, párr. 101.

miento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.[156] Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.[157]

186. El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

187. En relación con la obligación de respetar los derechos, el artículo 1.1 de la Convención dispone que:

> Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

---

156 *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, *supra* nota 150, párr. 88; Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44; y Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54.

157 *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 150, párr. 89; Condición jurídica y derechos humanos del niño, supra nota 156, párr. 46; y Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, *supra* nota 156, párr. 56. Cfr. también Eur. Court H.R., Case of Willis v. The United Kingdom, Jugdment of 11 June 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands, Jugdment of 4th June 2002, para. 46; Eur. Court H.R., Case of Petrovic v. Austria, Judgment of 27th March 1998, Reports 1998-II, para. 30; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Joseph Frank Adam c. República checa, (586/1994), dictamen de 25 de julio de 1996, párr. 12.4.

188. Acerca del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, el artículo 2 de la Convención establece que:

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

189. La Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la Convención implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.[158]

190. La Corte debe determinar, a la luz de los hechos probados en el presente caso, si Nicaragua restringió indebidamente los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención y si se configuró una violación a la protección igualitaria consagrada en el artículo 24 de la misma.

1) Derechos políticos en una sociedad democrática

191. La Corte ha establecido que "[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada", en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.[159] Al ponderar

---

158 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 91; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 219; Caso "Instituto de Reeducación del Menor", *supra* nota 135, párr. 206; y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, *supra* nota 150, párr. 78.

159 *Cfr. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *supra* nota 156, párr. 92; Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 31; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, *supra* nota 141, párr. 35; y El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.

© TEPJF

la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.[160]

192. Este Tribunal ha expresado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano".[161] Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales,[162] propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

193. Los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas aprobaron el 11 de septiembre de 2001 durante la Asamblea Extraordinaria de la OEA la Carta Democrática Interamericana, en la cual se señala que:

> [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fun-

---

160 *Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

161 *Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

162 Algunos de estos instrumentos internacionales son: Carta Democrática Interamericana (artículos 2, 3 y 6); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.c); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 7); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículos I, II y III); Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2 y 3); Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (artículo 6); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párr. 5); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27); Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3); y Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos "Carta de Banjul" (artículo 13).

damentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.[163]

2) Contenido de los derechos políticos

194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos, cuyo ejercicio efectivo también se encuentra protegido en el artículo 50 de la Constitución de Nicaragua.[164]

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.

198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegi-

---

163 Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 3.

164 Establece que "[l]os ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en [los] asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo".

© TEPJF

dos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

3) Obligación de garantizar el goce de los derechos políticos

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.[165]

202. Al analizar el goce de estos derechos por las presuntas víctimas en este caso, se debe tomar en consideración que se trata de

---

165 *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 150, párr. 89; y Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, *supra* nota 156, párr. 46.

personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad. Ello ha sido reconocido en el propio Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (*supra* párr. 124.3) y en el informe "Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua" de 2001.[166] Además, la perito María Dolores Álvarez Arzate y los testigos Jorge Frederick y John Alex Delio Bans se refirieron particularmente a las dificultades que enfrentaron los miembros de las referidas comunidades en el proceso electoral municipal de 2000 (*supra* párr. 111).

203. Al analizar la Ley Electoral de 2000 No. 331, la Corte interpretará el contenido de los artículos 23 y 24 de la Convención según los criterios de interpretación previstos en el artículo 29.a) y b) de la misma.

204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

---

166 Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua. Informe elaborado por el Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas con apoyo del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). En este estudio se indica que: según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC) "entre los 25 municipios más pobres de Nicaragua, 12 corresponden a municipios de las regiones autónomas"; "[u]na de las principales brechas de equidad a destacar en la Costa Caribe es la baja dotación de infraestructura que existe en esta región del país[, lo cual] coloca a la población en una posición de desventaja con relación a su capacidad de acceso a los servicios y mayores dificultades para el transporte y la comunicación"; y "[s]egún datos de 1999 la Costa Caribe, con el 46% del territorio nacional[,] solo cuenta con el 8.26% de las vías de acceso". Asimismo, el perito Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum, cuyo dictamen fue incorporado al acervo probatorio de este caso (supra párr. 123), indicó que "los pueblos de la Costa Atlántica de Nicaragua [...] han estado tradicionalmente marginados del poder central y vinculados a algunos intereses de tipo económico o internacional, pero muy concientes de su identidad cultural, de su autopercepción social, al ser grupos sociales con una continuidad histórica, vinculación con la tierra, actividades de tipo económicas y formas de organización propias que los han distinguido del resto de la población de Nicaragua".

205. De conformidad con lo establecido en el artículo 29.b) de la Convención Americana, la Corte considera que para garantizar la efectividad de los derechos políticos de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica, como lo son las presuntas víctimas en este caso, Nicaragua debe tomar en cuenta la protección específica establecida en los artículos 5,[167] 49,[168] 89[169] y 180[170] de la Constitución Política y en el artículo 11.7[171] del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.

206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se,* una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.[172] Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe en-

---

167 "El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales[.]"

168 "En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones [...], las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines."

169 "Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones."

170 "Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales."

171 "Los habitantes de las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a "[e]legir y ser elegidos autoridades propias de las Regiones Autónomas".

172 *Cfr. Case of Hirst v. the United Kingdom (no. 2),* no. 74025/01, § 36, ECHR-2004.

contrase prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.[173]

207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, "[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia", para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

208. Con respecto a las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que

> [e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un

---

173 *Cfr. Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 5, párrs. 96 y 133; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. Asimismo *cfr.* Eur. Court H.R., Case of Barthold v. Germany, Judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, para. 58; Eur. Court H.R., Case of Sunday Times v. United Kingdom, Judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, para. 59; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 27, Libertad de circulación (art. 12) de 2 de noviembre de 1999, párrs. 14 y 15; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996, párrs. 11, 14, 15 y 16.

> mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura.[174]

209. La Ley Electoral No. 331 de 2000 exige el cumplimiento de requisitos que no contemplaba la ley anterior y que limitan en mayor medida la posibilidad de participar en las elecciones municipales (*supra* párr. 124.20). Esa nueva Ley Electoral entró en vigencia aproximadamente nueve meses antes del día estipulado para la celebración de las elecciones, en el primer proceso electoral que se realizaba bajo su vigencia.

210. La Corte toma nota del reconocimiento hecho por el Estado respecto de la necesidad de reformar la Ley Electoral No. 331 de 2000, y considera que esto implica admitir que dicha ley contiene disposiciones que afectan el ejercicio del derecho a la participación política. Durante la audiencia pública ante la Corte (*supra* párr. 37) el Agente del Estado expresó "con convicción [...] que hay que reformar tanto esa ley como una serie de leyes en Nicaragua", "para ello [le]s será muy útil recibir el concurso de aportes, de recomendaciones, de buscar cómo flexibilizar la ley en aquellos puntos en que no se roce con el fondo de la ley[,] a efectos de que la participación sea más efectiva, especialmente cuando se refiere a las regiones alejadas de la capital". Asimismo, el mencionado Agente agregó que "procurar[ía] que cuanto antes se gestione, se negocie, una mejora a las leyes electorales, que [...] beneficie no solo al grupo YATAMA que lo merece, sino a los demás grupos del país y a los miembros de los partidos políticos [...]". En igual sentido, el Secretario de Asuntos para la Costa Atlántica de Nicaragua, quien rindió dictamen ante la Corte, expresó que existe "una necesidad imperiosa de que esa ley sea reformada" (*supra* párr. 111).

211. La Secretaría General de la OEA en su "Observación electoral en Nicaragua: elecciones municipales, 2000" señaló que la Ley Electoral No. 331 de 2000 "disminuyó considerablemente las oportunida-

---

[174] ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 25, *supra* nota 173, párr. 17.

des de participación en la elección municipal", y se refirió a la falta de claridad de dicha ley al destacar que

> la ley generó controversias en cuanto a su interpretación y más aún sobre su aplicación. Durante la estadía de la Misión, se observó que ante casos similares se aplicaron criterios de interpretación diferentes; y en consecuencia, se produjeron decisiones o resoluciones diferentes.

212. En cuanto a la observancia del principio de legalidad, la Corte estima que la Ley Electoral No. 331 de 2000 es ambigua debido a que no establece con claridad las consecuencias del incumplimiento de ciertos requisitos tanto para quienes participaban a través de un partido como para quienes lo hacían en una alianza de partidos; es confusa la redacción sobre los procedimientos aplicables cuando el Consejo Supremo Electoral determina que hay incumplimiento de algún requisito; y no regula claramente las decisiones fundamentadas que dicho órgano debería adoptar para establecer quiénes quedan inscritos para participar en las elecciones y quiénes no cumplen los requisitos para ello, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado. Dicha ley no permite un claro entendimiento del proceso por parte de los ciudadanos y de los órganos electorales y favorece su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y contradictorias que restringen indebidamente la participación de los ciudadanos, restricción particularmente indeseable cuando afecta severamente bienes fundamentales, como son los reconocidos a través de los derechos políticos.[175]

213. En cuanto a los requisitos para ser electo establecidos en la Ley Electoral de 2000, el Tribunal toma nota de que la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, mediante sentencia No. 103 emitida el 8 de noviembre de 2002, declaró inconstitucionales los párrafos 1 y 2 del numeral 9) del artículo 65 de dicha ley, así como el numeral 7) del artículo

---

175 *Cfr. Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 5, párr. 125; Caso Baena Ricardo y otros, *supra* nota 141, párrs. 108 y 115; y Caso Cantoral Benavides. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 157.

© TEPJF

77 de la misma ley, referidos al requisito de la presentación del tres por ciento de firmas de ciudadanos para presentar candidatos, por considerar que lo dispuesto en los referidos numerales del artículo 65 constituía "un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos" y que lo dispuesto en el artículo 77.7 "constitu[ía] una indebida y odiosa intromisión en la actividad política de los ciudadanos" (*supra* párr. 124.75).

214. Por otra parte, la Ley Electoral No. 331 de 2000 sólo permite la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos (*supra* párr. 124.20). Esta forma de organización no es propia de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Se ha probado que YATAMA logró obtener personalidad jurídica para participar como partido político en las elecciones municipales de noviembre de 2000, cumpliendo los requisitos correspondientes (*supra* párr. 124.28). Sin embargo, los testigos Brooklyn Rivera Bryan y Jorge Teytom Fedrick, y la perito María Dolores Álvarez Arzate, enfatizaron que el requisito de transformarse en partido político desconoció las costumbres, organización y cultura de los candidatos propuestos por YATAMA, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica.

215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia,[176] pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especia-

---

176 *Cfr.* Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 87, ECHR 2003-II; Case of Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 32, ECHR 2002-II; y Eur. Court H.R., Case of Socialist Party and Others v. Turkey, Jugdment of 25 May 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III, para. 29.

les, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario "[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas".[177]

216. Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. En este sentido, el artículo 16 de dicho tratado establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente "sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

217. La Corte considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos, sustentadas en los términos aludidos en el párrafo anterior, es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa.

218. La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas (*supra* párr. 205) que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA.

---

[177] Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 5.

© TEPJF

219. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional.

220. Una vez establecido lo anterior, la Corte encuentra necesario indicar que cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos. Los requisitos para ejercitar el derecho a ser elegido deben observar los parámetros establecidos en los párrafos 204, 206 y 207 de esta Sentencia.

221. El artículo 82 de la Ley Electoral de 2000 dispone como requisito para participar en las elecciones municipales que los partidos políticos presenten candidatos al menos en el 80% de los municipios de la respectiva circunscripción territorial y respecto del 80% del total de las candidaturas (*supra* párr. 124.24). En este caso, el Consejo Supremo Electoral decidió no registrar a los candidatos propuestos por YATAMA en la RAAS consideró que, al quedar excluido el partido que se presentó en alianza con YATAMA, éste último, por sí solo, no cumplía el requisito de haber presentado candidatos en el 80% de los municipios de la circunscripción territorial (*supra* párr. 124.51.a).

222. El testigo Brooklyn Rivera Bryan explicó que fu[eron] obligados a [...] entrar en otras áreas donde no existen indígenas porque la Ley Electoral obliga [a que] se cumpla el 80% de candidatos que hay que inscribir de todos los municipios. Entonces en la región autónoma hay municipios de matriz indígena donde domina[n], donde t[ienen su] liderazgo y estructura, pero hay otros municipios que son mestizos ladinos [con los] que no t[ienen] ni vinculación ni interés, pero la ley [l]os obligó a entrar a organizar y participar en los procesos, de lo contrario [serían] descalificados para participar en las elecciones.

223. Esta exigencia de la Ley Electoral de 2000 No. 331 constituye una restricción desproporcionada que limitó indebidamente la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000. No se toma en cuenta que la población indígena y étnica es minoritaria en la RAAS, ni que habría municipios en los que no se contaría con apoyo para presentar candidatos o no se tendría interés en buscar dicho apoyo.

224. La Corte encuentra que Nicaragua no adoptó las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a ser elegidos de los candidatos propuestos por YATAMA, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ya que se vieron afectados por la discriminación legal y de hecho que impidió su participación en condiciones de igualdad en las elecciones municipales de noviembre de 2000.

225. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

226. Las violaciones a los derechos de los candidatos propuestos por YATAMA son particularmente graves porque, como se ha dicho, existe una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar para elegir representantes (*supra* párr. 197). La Corte estima necesario hacer notar que se afectó a los electores como consecuencia

de la violación al derecho a ser elegidos de los candidatos de YATAMA. En el presente caso, la referida exclusión significó que los candidatos propuestos por YATAMA no figuraran entre las opciones al alcance de los electores, lo cual representó directamente un límite al ejercicio del derecho a votar e incidió negativamente en la más amplia y libre expresión de la voluntad del electorado, lo cual supone una consecuencia grave para la democracia. Dicha afectación a los electores deviene del incumplimiento del Estado de la obligación general de garantizar el ejercicio del derecho a votar consagrada en el artículo 1.1 de la Convención.

227. Para valorar el alcance de dicha afectación es preciso tomar en cuenta que YATAMA contribuye a establecer y preservar la identidad cultural de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica. Su estructura y fines están ligados a los usos, costumbres y formas de organización de dichas comunidades. Como consecuencia de ello, al haber excluido la participación de los candidatos de YATAMA se afectó particularmente a los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que estaban representados por dicha organización en las elecciones municipales de noviembre de 2000, al colocarlos en una situación de desigualdad en cuanto a las opciones entre las cuales podían elegir al votar, pues se excluyó de participar como candidatos a aquellas personas que, en principio, merecían su confianza por haber sido elegidas de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas. Dicha exclusión incidió en la carencia de representación de las necesidades de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo.

228. La referida afectación a los electores se vio reflejada en las elecciones municipales de 2000, ya que, por ejemplo, en la RAAN se registró un abstencionismo de aproximadamente 80%, el cual se debió a que un aparte de los electores no se consideraba adecuadamente representada por los partidos que participaron (*supra* párr. 124.69), y cinco partidos políticos solicitaron al Consejo Supremo Electoral que "[d]eclarar[a] la nulidad de las elecciones en la RAAN[… y r]eprogramar[a] nuevas elecciones municipales […], con inclusión del Partido Indígena YATAMA" (*supra* párr. 124.71). Asimismo, el perito Carlos Anto-

nio Hurtado Cabrera resaltó que YATAMA "es la principal organización política indígena que existe en el país" (*supra* párr. 111).

229. Por todo lo expuesto, la Corte considera que el Estado violó los artículos 23 y 24 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, ya que dispuso y aplicó disposiciones de la Ley Electoral de 2000 No. 331 que establecen una restricción indebida al ejercicio del derecho a ser elegido y lo reglamentan de forma discriminatoria. Asimismo, el Tribunal estima que el Estado violó el artículo 23.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de dichos candidatos, como consecuencia de que las decisiones que los excluyeron de ejercer dicho derecho fueron adoptadas en contravención de las garantías previstas en el artículo 8 de la Convención y no pudieron ser controladas a través de un recurso judicial (*supra* párrs. 164, 173 y 176).

XI
REPARACIONES
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1

OBLIGACIÓN DE REPARAR

230. Este Tribunal ha establecido que es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.[178] En sus decisiones a este respecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana, según el cual:

> [c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al

[178] *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 120; Caso Huilca Tecse. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 86; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 133.

© TEPJF

> lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

231. El artículo 63.1 de la Convención Americana acoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación.[179]

232. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos, entre ellos éste, el tribunal internacional determinará medidas para garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron y establecer una indemnización que compense por los daños ocasionados.[180] Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.[181] La obligación de reparar se regula por el Derecho Internacional, y no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando para ello disposiciones de su derecho interno.[182]

233. Las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto

---

179 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 121; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 87; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 134.

180 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 122; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 88; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 135.

181 *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, *supra* nota 10, párr. 135; Caso Carpio Nicolle y otros, *supra* nota 18, párr. 88; y Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 54.

182 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 122; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 88; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 135.

dependen de las características de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. No pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones declaradas en la Sentencia.[183]

a) Beneficiarios

234. *Alegatos de la Comisión:*

a) son parte lesionada "los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena" YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000 en la RAAN y en la RAAS;

b) "los representantes han descrito a la Corte que los listados finales de víctimas han sido el resultado de consultas con líderes y miembros de Yatama". Dichas consultas "son la fuente más apropiada para conformar listados definitivos, particularmente en la RAAS"; y

c) la lista de 59 candidatos de la RAAN "es el resultado de información confirmada por el Estado a través de certificación", la cual es un medio probatorio idóneo. Respecto de dos personas que fueron sustituidas en la RAAS, la parte lesionada "está en posición de explicar por qué consideró que, a pesar de haber sido sustituidos, fueron también [presuntas] víctimas".

235. *Alegatos de los representantes de las víctimas:*

a) son titulares del derecho a la reparación los "candidatos presentados por la organización indígena YATAMA" excluidos de las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000;

b) el Estado "ha violado los derechos políticos de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica" y, por ende, las reparaciones deben alcanzar a los miembros de esas comunidades

183 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 123; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 89; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 136.

© TEPJF

que se vieron impedidos de votar por los candidatos que habían elegido previamente y de ser representados por éstos;

c) en varias oportunidades solicitaron al Consejo Supremo Electoral que les "otorg[ara] copias de las listas oficiales de candidatos". El Estado "se negó a aportar el listado de candidatos y candidatas presentados por YATAMA en la [...] RAAS";

d) en la lista de la RAAS "existe más de un candidato para cada cargo de elección[, dado que ...] no [...] logra[ron] conseguir las listas oficiales de candidatos". "[Dichas] inconsistencias [...] pod[í]an despejarse una vez que el Estado present[ara] las listas oficiales"; y

e) en casos en los que las presuntas víctimas no están individualizadas y la Corte no puede fijar indemnización alguna para ellas, el Tribunal ha establecido reparaciones para todos los miembros de las comunidades indígenas afectadas por los hechos del caso.

236. *Alegatos del Estado*

El Estado alegó que "no reconoce víctimas o presuntas víctimas" y, en cuanto a que "no ha dado facilidades para conocer con exactitud a las supuestas víctimas [y] para obtener sus listados oficiales, [indicó que] en Nicaragua existen procedimientos legales [con el fin de] obtener la exhibición de documentos o de cosas muebles según lo establecido en el artículo 921 del Código de Procedimiento Civil".

Consideraciones de la Corte

237. La Corte considera "parte lesionada", con el carácter de víctimas de las violaciones de los derechos consagrados en los artículos 23, 24 y 25 de la Convención Americana, todos en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, y del artículo 8.1 de dicho tratado, en relación con el artículo 1.1 del mismo, a los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de 2000 en la RAAN y en la RAAS. Estas personas serán beneficiarias de las reparaciones que fije el Tribunal.

238. La determinación de quiénes son los candidatos propuestos por

YATAMA en la RAAN y en la RAAS para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, fue realizada por el Tribunal en el capítulo VIII de esta Sentencia titulado "Consideraciones respecto de la determinación de presuntas víctimas" (*supra* párrs. 125 a 141).

B) Daños Material e Inmaterial

239. *Alegatos de la Comisión:*

a) respecto del daño material, solicita a la Corte que fije una "suma en equidad para determinar el monto indemnizatorio que por concepto de daño emergente y lucro cesante le corresponde a las víctimas", para lo cual tome en consideración "no sólo la afectación que les produjo a las víctimas verse impedid[a]s de participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000 en la Costa Atlántica[,] sino también […] el efecto en sus proyectos de vida como líderes políticos representantes de sus pueblos, que vieron frustrada la posibilidad de representar los intereses comunitarios en el gobierno local";

b) respecto del daño inmaterial, "deben tenerse en cuenta la entidad de las violaciones y el impacto individual y comunitario de las acciones y omisiones del Estado". Debe tenerse en cuenta la afectación producida a los pueblos indígenas, por lo cual la Corte debe ordenar reparaciones individuales y colectivas;

c) los candidatos presentados por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000 en la Costa Atlántica fueron elegidos por las comunidades; al no permitirse su participación política en dicho proceso, "se sintieron menoscabados ante sus comunidades";

d) la exclusión de los candidatos de YATAMA de las elecciones municipales de noviembre de 2000 "afectó además a los miembros de los diversos pueblos indígenas […] y desmoralizó a toda la sociedad de la Costa Atlántica"; y

e) el Estado causó "un daño inmaterial individual con impacto colectivo", el cual debe considerar la Corte para "su resarcimiento, ajustándose su liquidación a criterios de equidad". Fue

© TEPJF

conculcado el derecho de los electores indígenas a votar y elegir libremente a candidatos representativos de sus comunidades.

240. *Alegatos de los representantes de las víctimas:*

a) en cuanto al daño emergente:

i. los candidatos de YATAMA para las elecciones de noviembre de 2000 y las comunidades realizaron gastos necesarios para participar en las elecciones;

ii. "las comunidades indígenas a las que pertenecen los candidatos presentados por YATAMA, no solamente los eligieron según sus usos, costumbres, valores y derecho consuetudinario, sino que también aportaron, en apoyo a sus candidatos, […] ciertos bienes y servicios";

iii. la estimación del monto de los gastos realizados por los candidatos de YATAMA y sus comunidades debe tener en cuenta la tradición oral de los pueblos indígenas;

iv. la Corte debe fijar en equidad la indemnización por los gastos realizados durante la campaña electoral. Se presenta, ejemplificativamente, un cálculo de las cantidades totales de gastos en que incurrieron una candidata a alcaldesa (US$ 46.903,97), un candidato a vicealcalde (US$ 12.190,80), un candidato a concejal (US$ 16.057,05) y un candidato a concejal suplente (US$ 11.491,43);

v. la Corte debe fijar en equidad una indemnización a favor de las comunidades indígenas de la RAAN y de la RAAS por el mismo concepto, suma que "deberá ser invertida por el Estado" "en obras o servicios de interés colectivo en beneficio de [dichas] comunidades […,] de común acuerdo con éstas y con la organización indígena YATAMA"; y

vi. en sus alegatos sobre costas y gastos se refirieron a los gastos en que incurrió la organización YATAMA en la campaña electoral en Puerto Cabezas y Waspam, pero no solicitaron una cantidad específica por concepto de indemnización.

b) la Corte debe establecer en equidad las cantidades correspondientes a lucro cesante, debido a que los candidatos de YATAMA tuvieron que abandonar sus trabajos o suspender sus actividades económicas para dedicarse a la campaña política;

c) en cuanto al daño inmaterial solicitan a la Corte que fije en equidad la indemnización que el Estado debe pagar a los candidatos de YATAMA por el daño moral que les produjo la exclusión política, así como a las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Las víctimas sufrieron vergüenza familiar y social por la imposibilidad de "ejecutar el compromiso que habían [asumido] con su pueblo". Además, han sufrido angustia y problemas familiares "por haber perdido sus empleos y [...] sacrificado sus ahorros". La Corte debe tomar en "cuenta el daño causado al proyecto de vida de los candidatos y candidatas al fijar el monto correspondiente al daño moral", "pues difícilmente podrán presentarse nuevamente como candidatos en otras elecciones populares"; y

d) la Corte debe ordenar al Estado "crear un fondo especial de desarrollo de las comunidades indígenas", cuya creación y administración se consulte constantemente a éstas.

241. *Alegatos del Estado:*

a) rechaza la pretensión de resarcir daño emergente y lucro cesante debido a que no ha violado ninguno de los derechos consagrados en la Convención Americana en perjuicio de los candidatos de YATAMA, y no reconoce la obligación de indemnizar;

b) en los procesos electorales cada candidato actúa a su propio riesgo. Las personas que aspiran a participar en la "vida pública de Nicaragua" no están obligadas a abandonar su actividad laboral. Es "probable que los candidatos de YATAMA hayan interrumpido voluntariamente su vida laboral"; y

c) respecto del daño inmaterial se opone a la pretensión de haber producido perjuicios a los planes de vida de los candidatos, así como "al reclamo sobre perjuicios morales causados a los candidatos de YATAMA[,] por cuanto se ha demostrado que hicieron uso oportuno de los derechos que las leyes vigentes contemplan", y "cuando una persona o una organización política se someten a un marco legal preestablecido, se corre el riesgo de ganar o no obtener resultados deseables".

© TEPJF

Consideraciones de la Corte

242. El daño material supone generalmente la pérdida o detrimento de ingresos, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos *sub judice*.[184] Cuando corresponde, la Corte fija una indemnización que busque compensar las consecuencias patrimoniales de las violaciones. Para resolver sobre el daño material, la Corte tendrá en cuenta el acervo probatorio, la jurisprudencia del propio Tribunal y los argumentos de las partes.

243. Por su parte, el daño inmaterial puede comprender los sufrimientos y aflicciones causados a las víctimas, el menoscabo de valores muy significativos para las personas y las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de éstas. Dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación mediante el pago de una cantidad de dinero que el Tribunal determine en ejercicio razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad, y mediante actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto el reconocimiento de la dignidad de las víctimas.[185] El primer aspecto de la reparación de los daños inmateriales se analizará en esta sección y el segundo en la sección C) de este capítulo.

244. Los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales propuestos por YATAMA, así como esta organización, incurrieron en diversos gastos durante la campaña electoral antes de que el Consejo Supremo Electoral decidiera no inscribir a esos candidatos. Los miembros de las comunidades de la Costa Atlántica que eligieron en asambleas a los candidatos realizaron aportes materiales para la participación

---

184 *Cfr. Caso Huilca Tecse*, *supra* nota 178, párr. 93; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 150; y Caso "Instituto de Reeducación del Menor", *supra* nota 135, párr. 283.

185 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 125; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 96; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 156.

de éstos. En el presente caso, se excluyó a los candidatos propuestos por YATAMA de participar en la elección mediante decisiones violatorias de la Convención. Como consecuencia de ello, merecen una indemnización por concepto de daño material por los gastos en que incurrieron, para lo cual se toman en cuenta los comprobantes aportados por los representantes, diversos testimonios allegados a la Corte y lo señalado por la perito María Dolores Álvarez Arzate respecto de la tradición oral de las comunidades indígenas.

245. La Corte no fijará indemnización por concepto de lucro cesante, relacionado con la omisión de actividades laborales o económicas, que no tiene un nexo causal con las violaciones declaradas.

246. En cuanto al daño inmaterial ocasionado a los candidatos, es preciso tomar en consideración que ser propuesto como candidato para participar en un proceso electoral reviste una especial importancia y constituye un gran honor entre los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica. Quienes asumen una candidatura deben demostrar capacidad, honestidad y compromiso con la defensa de las necesidades de las comunidades, y adquieren la gran responsabilidad de representar los intereses de éstas. El testigo John Alex Delio Bans expresó que los candidatos se sintieron discriminados, puesto que no pudieron ejercer su derecho a ser elegidos. La testigo Anicia Matamoros de Marly señaló que se "desmorali[zó y sintió] que si toda la vida [habían sido] excluidos[, …] de nuevo [l]os estaban excluyendo"; las comunidades "estaba[n] casi culpando a los líderes, [porque pensaban] que habían hecho pacto". En sentido similar declararon el testigo Eklan James Molina y la perito María Dolores Álvarez Arzate.

247. La Corte pondera esas particularidades al evaluar la insatisfacción que los candidatos sintieron al verse indebidamente excluidos de participar en las elecciones y representar a sus comunidades. Este sentimiento se vio acentuado por el hecho de que el Consejo Supremo Electoral no fundamentó las razones por las que los candidatos propuestos por YATAMA no podían ser inscritos, lo cual provocó que las comunidades no entendieran los motivos que excluían a sus candidatos. Estos se sintieron impotentes para dar una explicación a sus comunidades y consideraron que la exclusión obedecía a su condición de miembros de comunidades indígenas.

© TEPJF

248. Con base en las anteriores consideraciones, el Tribunal fija, en equidad, la cantidad de US$ 80.000,00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nicaragüense, como indemnización por concepto de los referidos daños material e inmaterial, la cual deberá ser entregada a la organización YATAMA, que deberá distribuirla según corresponda.

c) Otras Formas de Reparación
(Medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición)

249. *Alegatos de la Comisión*

Solicitó a la Corte que ordene al Estado que:

a) otorgue un reconocimiento público a los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político regional indígena YATAMA para las elecciones municipales del 5 de noviembre de 2000 en la RAAN y en la RAAS, a través de un acto simbólico, acordado previamente con las víctimas y sus representantes;

b) adopte en su derecho interno las medidas que sean necesarias para crear un recurso efectivo y sencillo de impugnación de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral, sin limitaciones respecto a la materia recurrida;

c) adopte las medidas legislativas, administrativas *y* de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar la participación de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua en los procesos electorales, de acuerdo con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres; y

d) adopte las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares.

250. *Alegatos de los representantes de las víctimas*

Solicitaron a la Corte que ordene al Estado que:

a) reconozca públicamente su responsabilidad por las violaciones cometidas, lo cual debe realizarse en forma oral, traducirse

al miskito, sumo rama e inglés y ser publicado y distribuido entre las comunidades indígenas de la Costa Atlántica;

b) contrate un espacio radial en donde reconozca públicamente las violaciones a los derechos humanos cometidas, se comprometa a evitar que se repitan y lea "los hechos y la parte conclusiva de la sentencia que dicte la Corte", y "destine un fondo para que las comunidades puedan difundir el contenido de esta publicación en los diferentes idiomas [...] a través de medios radiales";

c) publique la sentencia de la Corte en los dos diarios de mayor circulación del país y en el *Diario Oficial* de Nicaragua;

d) modifique los requisitos para participar en las elecciones con el propósito de asegurar que las comunidades indígenas puedan acceder a cargos públicos a través de sus representantes, elegidos de conformidad con su derecho consuetudinario, usos, valores y costumbres;

e) modifique su legislación interna para que las organizaciones puedan presentar candidatos en las zonas en las que están asentadas;

f) adopte medidas legislativas que "asegur[en] la representación de las comunidades indígenas en las distintas estructuras de poder", en consulta con dichas comunidades y respetando sus formas de organización. El Estado debe establecer circunscripciones electorales que tomen en cuenta los territorios indígenas, y fijar una "cuota étnica" a favor de los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa;

g) adopte medidas afirmativas con el objeto de fomentar y garantizar la participación política de los pueblos indígenas, previa consulta con éstos;

h) dicte medidas que permitan que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral sean recurridas ante un órgano judicial, sin considerar si se trata o no de materia electoral; e

i) cree "una Secretaría para Asuntos Indígenas a través de una ley[,] que debe estar encargada de hacer frente a las necesidades de este sector de la población y cuyo titular debe ser elegido en consulta con las comunidades".

© TEPJF

251. *Alegatos del Estado:*

a) se opone a que se ordenen garantías de no repetición, pues "mientras estén vigentes la Constitución Política y la Ley Electoral los procesos electorales deberán ajustarse a dichas leyes";

b) no acepta la pretensión de que se adopten "medidas especiales de protección" a favor de los indígenas organizados en YATAMA para que participen en las elecciones municipales, de acuerdo con sus usos y costumbres; y

c) la Ley Electoral, "como otras leyes[,] tiene que reformarse". El Estado está en "el proceso de modificar y perfeccionar las leyes", y es posible que se pueda "encontrar un método de acuerdo con recomendaciones que los organismos internacionales" realicen para "flexibilizar la ley", con el fin de "que la participación sea más efectiva, especialmente cuando se refiere a las regiones alejadas de la capital".

Consideraciones de la Corte

a) Publicidad de esta Sentencia

252. Como lo ha ordenado en otras ocasiones,[186] la Corte dispone que el Estado publique en el *Diario Oficial* y en otro diario de amplia circulación nacional, al menos una vez, el capítulo VII (Hechos Probados), los párrafos 153, 154, 157 a 160, 162, 164, 173, 175, 176, 212, 218, 219, 221, 223, 224, 226 y 227, que corresponden a los capítulos IX y X sobre las violaciones declaradas por la Corte, y los puntos resolutivos de la presente Sentencia. En la publicación se deben incluir los títulos de los referidos capítulos. El fallo se deberá publicar íntegramente en el sitio web oficial del Estado. Para estas publicaciones se fija plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

253. La Corte toma en cuenta que "las comunidades usan la radio comunitaria como medio informativo", por lo que considera necesa-

186 *Cfr. Caso Huilca Tecse*, *supra* nota 178, párr. 112; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 195; y Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 240.

rio que el Estado de publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en la Costa Atlántica, a los párrafos 124.11, 124.20, 124.28, 124.31, 124.32, 124.39, 124.40, 124.46, 124.51, 124.62, 124.68, 124.70 y 124.71 del capítulo VII (Hechos Probados), los párrafos 153, 154, 157 a 160, 162, 164, 173, 175, 176, 212, 218, 219, 221, 223, 224, 226 y 227 que corresponden a los capítulos IX y X sobre las violaciones declaradas por la Corte, y los puntos resolutivos de la presente Sentencia, lo cual deberá efectuarse en español, miskito, sumo, rama e inglés. La transmisión radial deberá efectuarse al menos en cuatro ocasiones con un intervalo de dos semanas entre cada una. Para ello, el Estado cuenta con el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

b) Adopción de medidas legislativas para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral

254. Tomando en cuenta la declaración de esta Sentencia acerca de la violación del artículo 25.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, se requiere al Estado que adopte, dentro de un plazo razonable, las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como los derechos políticos, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas, y derogue las normas que impidan la interposición de ese recurso.

255. Dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta la necesidad de que la decisión definitiva se produzca oportunamente dentro del calendario electoral (*supra* párrs. 150 y 175).

c) Reformas a la Ley Electoral No. 331 de 2000 y otras medidas

256. La Corte toma nota del reconocimiento realizado por el Estado en la audiencia pública respecto de la necesidad que existe de reformar la Ley Electoral No. 331 de 2000 y de su disposición favorable a la recepción de aportes para ese fin (*supra* párr. 210). Esta acti-

© TEPJF

tud podrá constituir un elemento positivo para el cumplimiento de las obligaciones fijadas en la presente Sentencia.

257. Con respecto a la alegación del Estado en el sentido de que la reforma "requeriría sacar 60% de los votos" y de que en noviembre de 2006 habrá elecciones y al estar "en un proceso electoral[,] es difícil cambiar las reglas del juego", la Corte recuerda que los Estados no pueden invocar las disposiciones del derecho interno para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales.[187]

258. Para atender los requerimientos del principio de legalidad en esta materia (*supra* párr. 212), el Estado debe reformar la Ley Electoral No. 331 de 2000 de manera que regule con claridad las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de participación electoral, los procedimientos que debe observar el Consejo Supremo Electoral al determinar tal incumplimiento y las decisiones fundamentadas que al respecto debe adoptar dicho Consejo, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado.

259. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención (*supra* párrs. 214, 218 a 221 y 223) y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en el marco de la sociedad democrática. Los requisitos que se establezcan deben permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales, que conciernen a la sociedad en su conjunto, y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que dichos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política.

260. Finalmente, la Corte estima que la presente Sentencia constituye, *per se,* una forma de reparación.[188]

---

187 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 133; *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 5, párr. 148; *Caso Baena Ricardo y otros. Competencia*, *supra* nota 5, párr. 61; y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 150, párr. 165.

188 *Cfr. Caso Caesar*, *supra* nota 11, párr. 126; Caso Huilca Tecse, *supra* nota 178, párr. 97; y Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párrs. 157 y 201.

D) Costas y Gastos

261. *Alegatos de la Comisión*

Solicitó a la Corte que ordene al Estado "el pago de las costas originadas a nivel nacional en la tramitación de los procesos judiciales seguidos por las víctimas o sus representantes en el fuero interno, así como las originadas a nivel internacional en la tramitación del caso ante la Comisión y las que se originaran como consecuencia de la tramitación de la [...] demanda ante la Honorable Corte", correspondiendo "a la Corte apreciar prudentemente [su] alcance".

262. *Alegatos de los representantes de las víctimas*

Solicitaron a la Corte que ordene al Estado reintegrar:

a) "a cada uno de los candidatos excluidos de las elecciones municipales todos los gastos en los cuales incurrieron dentro de sus procesos de consulta de sus comunidades";

b) US$ 61.222,04 (sesenta y un mil doscientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América, con cuatro centavos) a favor de YATAMA,[189] por los gastos en que incurrió a nivel interno e internacional, con la presentación de "los recursos a nivel administrativo ante el propio [Consejo Supremo Electoral] y ante la vía judicial en el Tribunal de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia", así como en las diversas reuniones que ha debido realizar en la RAAN y en la RAAS con el fin de "congregar a todos sus candidatos y planificar las mejores estrategias para el litigio del caso a nivel interno y a nivel internacional [y] explicarles los avances del mismo". YATAMA también incurrió en los gastos relacionados con "la elaboración de los *affidávit* y los poderes presentados [a la] Corte", así como con "el transporte y la estadía de algunas de las personas presentadas como testigos en la audiencia" ante la Corte;

---

189 La descripción de las costas y gastos en que incurrió YATAMA y los recibos y documentos presentados en respaldo de esos gastos se encuentran en: expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo I, folio 200; expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 16, folios 1108 a 1153; y anexos a los alegatos finales escritos de los representantes, anexo 4, expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folios 1647 a 1650.

© TEPJF

c) US$ 13.137,99 (trece mil ciento treinta y siete dólares de los Estados Unidos de América, con noventa y nueve centavos) a favor de CENIDH[190] por los gastos incurridos en el proceso internacional; y

d) US$ 34.178,91 (treinta y cuatro mil ciento setenta y ocho dólares de los Estados Unidos de América, con noventa y un centavos) a favor de CEJIL[191] por los gastos incurridos en el proceso internacional.

263. *Alegatos del Estado*

El Estado objetó el pago de costas y gastos a favor de YATAMA y de sus representantes, pues se trata de "una demanda sin fundamento legal".

Consideraciones de la Corte

264. La Corte ha establecido que las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.[192] Corresponde al Tribunal apreciar prudentemente el alcance de aquéllos, considerando los gastos generados ante las jurisdicciones interna e interamericana, y teniendo en cuenta la acreditación de los gastos hechos, las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en la equidad.[193]

---

190 La descripción de las costas y gastos en que incurrió CENIDH y los recibos y documentos presentados en respaldo de esos gastos se encuentran en: expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo I, folio 201; expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 17, folios 1154 a 1167; y anexos a los alegatos finales escritos de los representantes, anexo 5, expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folios 1651 a 1669.

191 La descripción de las costas y gastos en que incurrió CEJIL y los recibos y documentos presentados en respaldo de esos gastos se encuentran en: expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo I, folios 201 y 202; expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 14, folios 998 a 1042; y anexos a los alegatos finales escritos de los representantes, anexo 6, expediente de excepciones preliminares, fondo y reparaciones, tomo V, folios 1670 a 1686.

192 *Cfr.* Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 205; Caso Carpio Nicolle y otros, *supra* nota 18, párr. 143; y Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones, *supra* nota 181, párr. 115.

193 *Cfr.* Caso de las Hermanas Serrano Cruz, *supra* nota 10, párr. 205; Caso Lori Berenson Mejía, *supra* nota 11, párr. 242; y Caso Carpio Nicolle y otros, *supra* nota 18, párr. 143.

265. La organización YATAMA incurrió en gastos directamente por las gestiones efectuadas en representación de las víctimas en el ámbito interno e incurrió en algunos gastos en el proceso ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Asimismo, CENIDH y CEJIL incurrieron en gastos al representar a las presuntas víctimas en el proceso internacional. Por ello, el Tribunal estima equitativo ordenar al Estado que reintegre la cantidad de US$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nicaragüense a la organización YATAMA por concepto de las costas y gastos, la cual entregará a CENIDH y CEJIL la parte que corresponda para compensar gastos sufragados por éstas.

E) Modalidad de Cumplimiento

266. El Estado cubrirá la indemnización por concepto de daños material e inmaterial (*supra* párr. 248), el reintegro de costas y gastos (*supra* párr. 265) y adoptará las medidas de publicidad dispuestas por la Corte (*supra* párrs. 252 y 253) dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia.

267. Nicaragua deberá implementar las medidas de reparación relativas a la creación de un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral (*supra* párrs. 254 y 255), las reformas a la Ley Electoral No. 331 de 2000 (*supra* párrs. 258 y 259), y a la adopción de las medidas necesarias para garantizar los derechos políticos de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica (*supra* párr. 259), dentro de un plazo razonable.

268. El Estado deberá cumplir sus obligaciones de carácter pecuniario mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nicaragüense, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio vigente en la plaza de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

269. El pago de la indemnización por concepto de daños material e inmaterial establecida en esta Sentencia se deberá entregar a la organización YATAMA, que deberá distribuirla según corresponda (*supra* párr. 248).

270. El pago correspondiente al reintegro de las costas generadas por las gestiones realizadas por YATAMA, CENIDH y CEJIL en el trá-

© TEPJF

mite interno y ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos será hecho a favor de la organización YATAMA, según lo dispuesto en el párrafo 265 de la presente Sentencia.

271. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia bajo los conceptos de indemnización por daños material e inmaterial y por reintegro de costas y gastos, no podrán ser afectadas o condicionadas por motivos fiscales actuales o futuros. En consecuencia, deberán ser entregadas a la organización YATAMA en forma íntegra conforme a lo establecido en esta Sentencia.

272. Si por causas atribuibles a la organización YATAMA no fuese posible que ésta las reciba dentro del indicado plazo de un año, el Estado consignará los montos a favor de dicha organización en una cuenta o certificado de depósito en una institución bancaria nicaragüense solvente, en dólares estadounidenses o su equivalente en moneda nicaragüense y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancarias de Nicaragua. Si al cabo de 10 años la indemnización no ha sido reclamada, la cantidad será devuelta al Estado, con los intereses devengados.

273. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en Nicaragua.

274. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad, inherente a sus atribuciones y derivada, asimismo, del artículo 65 de la Convención Americana, de supervisar el cumplimiento íntegro de la presente Sentencia. El caso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, Nicaragua deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a esta Sentencia.

XII
PUNTOS RESOLUTIVOS

275. Por tanto,

La Corte,

Decide,

Por unanimidad, que

1. Desestima las cinco excepciones preliminares interpuestas por el Estado, de conformidad con los párrafos 63 a 67, 71 a 73, 82 a 96 y 100 a 103 de la presente Sentencia.

Declara:

Por siete votos contra uno, que

2. El Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 147 a 164 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

3. El Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 165 a 176 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

4. El Estado violó los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 201 a 229 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

5. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación, en los términos del párrafo 260 de la misma.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

Y dispone:

Por siete votos contra uno, que:

© TEPJF

6. El Estado debe publicar, en el plazo de un año, en el *Diario Oficial* y en otro diario de amplia circulación nacional, al menos una vez, el capítulo VII (Hechos Probados), los párrafos 153, 154, 157 a 160, 162, 164, 173, 175, 176, 212, 218, 219, 221, 223, 224, 226 y 227, que corresponden a los capítulos IX y X sobre las violaciones declaradas por la Corte, y los puntos resolutivos de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 252 de la misma.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

7. El Estado debe publicar íntegramente la presente Sentencia en el sitio web oficial del Estado, en el plazo de un año, en los términos del párrafo 252 de la misma.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

8. El Estado debe dar publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en la Costa Atlántica, en el plazo de un año, a los párrafos 124.11, 124.20, 124.28, 124.31, 124.32, 124.39, 124.40, 124.46, 124.51, 124.62, 124.68, 124.70 y 124.71 del capítulo VII (Hechos Probados), los párrafos 153, 154, 157 a 160, 162, 164, 173, 175, 176, 212, 218, 219, 221, 223, 224, 226 y 227, que corresponden a los capítulos IX y X sobre las violaciones declaradas por la Corte, y los puntos resolutivos de la presente Sentencia, lo cual deberá efectuarse en español, miskito, sumo, rama e inglés, al menos en cuatro ocasiones con un intervalo de dos semanas entre cada una, en los términos del párrafo 253 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

9. El Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como los derechos políticos, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas, y derogar las normas que impidan la interposición de ese recurso, en los términos de los párrafos 254 y 255 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

10. El Estado debe reformar la Ley Electoral No. 331 de 2000 de manera que regule con claridad las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de participación electoral, los procedimientos que debe observar el Consejo Supremo Electoral al determinar tal incumplimiento y las decisiones fundamentadas que al respecto debe adoptar dicho Consejo, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado, en los términos del párrafo 258 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

11. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en los términos del párrafo 259 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

12. El Estado debe pagar, por concepto de la indemnización por los daños material e inmaterial, la cantidad fijada en el párrafo 248 de la presente Sentencia, la cual deberá ser entregada a la organización YATAMA, que deberá distribuirla según corresponda.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

13. El Estado debe pagar, por concepto de las costas y gastos generados en el ámbito interno y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la cantidad fijada en el párrafo 265 de la presente Sentencia, a favor de la organización YATAMA, la cual entregará a CENIDH y CEJIL la parte que corresponda para compensar los gastos sufragados por éstas.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

© TEPJF

14. El Estado debe efectuar los pagos por concepto de daños material e inmaterial y reintegro de las costas y gastos dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 266 y 268 a 273 de la misma.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

15. Supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento, en los términos del párrafo 274 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

El Juez *ad hoc* Montiel Argüello hizo conocer a la Corte su Voto Disidente sobre los puntos resolutivos segundo a decimoquinto. Los Jueces García Ramírez, Jackman, Cançado Trindade y García-Sayán hicieron conocer a la Corte sus Votos Razonados. Dichos votos acompañan esta Sentencia.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 23 de junio de 2005.

Sergio García Ramírez
Presidente

Alirio Abreu Burelli — Oliver Jackmann

Antônio A. Cançado Trindade — Cecilia Medina Quiroga

Manuel E. Ventura Robles — Diego García-Sayán

Alejandro Montiel Argüello
Juez *ad hoc*

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Sergio García Ramírez
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

© TEPJF

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ *AD HOC* ALEJANDRO MONTIEL ARGÜELLO

1. De acuerdo con la legislación nicaragüense corresponde al Poder Electoral, independientemente de los tres Poderes tradicionales, la organización, dirección y vigilancia de las elecciones. El organismo más alto del poder electoral es el Consejo Supremo Electoral, el cual tiene funciones jurisdiccionales y administrativas. Es indudable que en el caso presente la inscripción de los candidatos que participarían en la elección, era una función jurisdiccional en materia electoral, que requería una decisión sobre si el partido o alianza de partidos que presenta la solicitud están legalmente autorizados para presentarla, si la misma solicitud cumple con los requisitos que exige la ley y si los candidatos ostentan las cualidades necesarias.

2. En el caso presente el Consejo Supremo Electoral ejerció sus funciones al denegar la inscripción de los candidatos presentados por YATAMA para Alcaldes, Vice-alcaldes y Concejales de los Municipios de las Regiones Autónomas de la costa Atlántica en las elecciones que se celebraron en el año 2000. La resolución dictada por el Consejo Supremo Electoral constituye la culminación del proceso seguido para la determinación de si YATAMA tenía derecho de presentar candidatos y sobre ese proceso no se ha señalado concretamente violación de las garantías judiciales contenidas en el artículo 8.2 de la Convención que por una interpretación extensiva ha venido a aplicarse a toda clase de procesos y no sólo a los penales.

3. Respecto del artículo 23 (Derechos Políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se ha alegado su violación por haberse impedido a los candidatos de YATAMA su participación en las elecciones, lo mismo que la violación del artículo 24 (Derecho a la Igualdad) por exigirse a los candidatos de YATAMA los mismos requisitos que a los no indígenas y la violación del artículo 25 (Protección Judicial) por no proveerse un recurso para tutelar el derecho de participar en las elecciones.

4. Cabe observar que el artículo 23.2 concede a los Estados el derecho de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por razones de edad y algunas más. Otras regulaciones por diferentes razones son contrarias a la Convención y constituirán violaciones de los

derechos pero las reglamentaciones que son permitidas sólo con restricciones son las referentes a las personas pues esta disposición no puede ser interpretada en el sentido de que toda otra reglamentación aunque no sea referente a las personas sea violatoria de los derechos humanos ya que es indudable que la celebración de elecciones requiere una reglamentación sobre los partidos que puedan participar en ellas, sobre la nominación de los candidatos de esos partidos y muchos otros puntos más. Es mediante esas reglamentaciones que las elecciones pueden celebrarse en orden y ser representativas de la voluntad popular, y fue en aplicación de esas reglamentaciones permitidas que el Consejo Supremo Electoral denegó la inscripción de los candidatos de YATAMA.

5. Respecto del artículo 24 es precisamente en aplicación del principio de la igualdad que se exigió a los candidatos indígenas los mismos requisitos que a los no indígenas. Salvo algún caso excepcional un Estado no puede tener leyes diferentes para cada una de las etnias que lo integran cuando se trata de la elección de autoridades que ejercerán sus funciones en territorios habitados por diferentes etnias como son los Municipios de las Regiones Autónomas.

6. En cuanto al artículo 25 se debe señalar que esta Corte en su Opinión Consultiva OC-9/87 ("Garantías Judiciales en Estado de Emergencia", párr. 22) dijo que "este artículo (el artículo 8 de la Convención, párr. 1), cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención "Garantías Judiciales" lo cual puede inducir a confusión porque en ellos no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

El artículo 25 de la Convención se intitula "Protección Judicial", establece el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes y más adelante precisa el compromiso del Estado "a desarrollar las posibilidades de recurso judicial".

Las dos disposiciones citadas han sido interpretadas como si ellas establecieran el recurso de amparo como obligatorio en todos los casos, más eso no es así.

7. La legislación electoral nicaragüense establece una serie de recursos contra los funcionarios electorales inferiores, que en algunos casos

pueden llegar hasta el Supremo Consejo Electoral, pero expresamente excluye el recursos de amparo en cuestiones electorales al igual que lo hacen las legislaciones de muchos otros países y también son muchos los países que al igual que Nicaragua excluyen del recurso de amparo las resoluciones judiciales por considerar que los recursos ordinarios son suficientes para garantizar los derechos humanos. Cuando el Supremo Consejo Electoral resolvió en el caso presente la solicitud de YATAMA para la inscripción de sus candidatos no estaba ejerciendo una simple función administrativa sino que actuaba como un tribunal judicial en materia electoral y la consecuencia de ello es que contra esa resolución no era procedente el recurso de amparo que se tramita ante funcionarios del Poder Judicial. Como fundamento de esa disposición legal puede tomarse en cuenta que el alto grado de politización partidista que existe en muchos países hace preferible en ellos la no politización del Poder Judicial pues esto se produciría necesariamente al conferirle funciones en materia electoral. Así que, tanto por ser una resolución jurisdiccional como por ser materia electoral el recurso de amparo era improcedente.

8. Tratándose en el presente caso de reglamentaciones permitidas, está fuera de la competencia de la Corte entrar al examen de la resolución del Consejo Supremo Electoral para determinar si fue dictada en correcta aplicación de la Ley Electoral de Nicaragua. Eso equivaldría a convertir la Corte en un tribunal de apelación sobre todos los tribunales nacionales, apartándose de sus funciones de interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención. Tampoco puede la Corte entrar a considerar la legislación nicaragüense en ausencia de toda prueba de que ella sea contraria a los derechos humanos y tomando en cuenta que YATAMA participó, bajo la misma legislación en las elecciones locales de 2004 y no tuvo problema alguno.

9. Para concluir, deseo dejar constancia de las razones de mi disentimiento en cuanto a los puntos sobre publicidad de la Sentencia, sobre reforma de la legislación y sobre adopción de otras medidas porque, como dije en el punto 14 de mi Voto en el Caso Hermanas Serrano Cruz contra El Salvador, Sentencia de 1 de marzo del presente año, el artículo 63 de la Convención no encomienda a la Corte la promoción de los derechos humanos y los puntos citados constituyen una promoción y no una reparación a las víctimas.

10. Lo dicho en el párrafo anterior no debe interpretarse como que considero perfecta la legislación nicaragüense en cuanto al tratamiento de los indígenas que habitan en la Costa Atlántica. El Gobierno de Nicaragua, respetuoso de los derechos de las comunidades indígenas, está consciente de los defectos y por ello en la reforma constitucional de 1995 se precisó el régimen de autonomía de las comunidades étnicas y en 1987 se había dictado el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica (Ley No. 28) y en 2003 se dictó la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica (Ley No. 445). Además, ha creado una Asesoría Especial en la Presidencia de la República para los casos de la Costa Atlántica, que en la actualidad es desempeñada por una de las personas que declaró en la fase oral de este caso.

11. He disentido de los puntos de la parte resolutiva sobre daños materiales e inmateriales y resarcimiento de gastos a favor de YATAMA y sus candidatos, porque no se justifican en ausencia de violación de los derechos humanos. Más aún, en el caso de que hubiera ocurrido la violación la presente Sentencia constituiría suficiente reparación, tomando en cuenta que los reclamantes solo contaban con una expectativa de participar en las elecciones y que los cargos públicos, particularmente los que se disputaban en esas elecciones, constituyen un deber cívico y un honor, no debiendo ser considerados como una fuente de ingresos económicos. Además, es importante señalar que YATAMA tuvo plena participación en las elecciones de autoridades locales que se celebraron el año próximo pasado. Son muy numerosos los casos en que la Corte Europea de Derechos Humanos ha decidido que su declaración de que el Estado ha violado los derechos humanos constituye suficiente reparación y el caso presente amerita la aplicación de esa jurisprudencia tomando en cuenta todas las circunstancias del mismo.

Alejandro Montiel Argüello
Juez *ad hoc*

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

© TEPJF

VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ SERGIO GARCIA RAMIREZ A LA SENTENCIA DEL *CASO YATAMA VS. NICARAGUA*, DEL 23 DE JUNIO DE 2005

A) Categorías de violaciones. Individuos e integrantes de grupos o comunidades

1. La Corte Interamericana ha conocido violaciones cometidas en agravio de individuos, aisladamente, que pueden reducirse a un caso concreto o poner a la vista un patrón de comportamiento y sugerir medidas destinadas a evitar nuevas transgresiones similares en agravio de numerosas personas. Asimismo, este Tribunal ha conocido violaciones que afectan a numerosos miembros de un grupo humano y que reflejan actitudes o situaciones con alcance general y fuertes raíces históricas, inclusive.

2. Esta segunda categoría de asuntos conduce a reflexionar, a partir de un litigio concreto y de ciertas víctimas individualizadas, sobre el estado que guardan los integrantes de ese grupo e incluso este mismo, sin que ello represente, en modo alguno, desbordar las atribuciones jurisdiccionales de la Corte Interamericana, puesto que cada resolución se refiere a un supuesto concreto y dispone acerca de él, sin perjuicio de que aporte reflexiones y criterios que pudieran resultar aprovechables para el examen de otras situaciones similares. Si éstas se plantean ante la misma jurisdicción serán materia de examen individual, pero a ese examen contribuirá la orientación jurisprudencial elaborada en otras oportunidades.

3. Por lo demás, la idea de que la orientación jurisprudencial razonablemente formada, ponderada, reiterada —hasta constituir una "jurisprudencia constante"—, puede proyectarse sobre situaciones en las que aparecen las mismas condiciones de hecho y de derecho que han determinado aquélla, es perfectamente consecuente con el quehacer de un tribunal internacional de "convencionalidad", como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada a aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos multilaterales que le confieren competencia material.

4. El Tribunal regional de derechos humanos no constituye una nueva instancia para revisar las resoluciones de los órganos judicia-

les, sino una instancia única, de carácter internacional, dispuesta para definir el alcance de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana, mediante la aplicación e interpretación de ésta. Así lo resuelve la propia Convención, así lo ha entendido la Corte misma y así lo reconocen, con creciente uniformidad y énfasis, los más altos tribunales de países americanos, cuya recepción de la jurisprudencia de la Corte Interamericana constituye uno de los rasgos más recientes, valiosos y alentadores en el desenvolvimiento de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el plano continental.

5. La meditación de la Corte se despliega en todos los litigios que se someten a su conocimiento, así como en las opiniones consultivas que emite. Ha sido en los casos que conciernen a integrantes de grupos humanos minoritarios —generalmente comunidades indígenas y étnicas— presentes en diversas sociedades nacionales, donde esa reflexión suele adquirir mayor acento en el examen de factores de eliminación, exclusión, marginación o "contención". Se trata de expresiones o vertientes de la violación de derechos, ejercida con diversa intensidad. Se identifican en una misma línea de conducta y manifiestan distintos momentos de los procesos históricos en los que se hallan inmersas. Poseen características específicas e implican un quebranto o un inminente riesgo de quebranto de los principios de igualdad y no discriminación, proyectados en diversos espacios de la vida social. Se traducen en infracción de numerosos derechos.

6. Al examinar esos casos, la Corte ha tenido presente, en todo momento, el alcance subjetivo de su competencia a la luz del artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que aclara la connotación que ese instrumento internacional maneja acerca del concepto de "persona": el ser humano, el individuo, como titular de derechos y libertades. El Tribunal no puede exceder esta frontera establecida por la Convención que fija su competencia. Pero tampoco debe prescindir del examen profundo de las cuestiones que se le proponen, a fin de precisar sus verdaderas características, raíces, implicaciones, consecuencias, etcétera, para comprender la entidad de las violaciones cometidas, en su caso, y resolver adecuadamente en torno a las reparaciones que pudieran corresponder a ellas.

7. De ahí que en diversas decisiones —sobre todo acerca de integrantes de esos grupos indígenas o étnicos— haya considerado la

© TEPJF

Corte los derechos de los individuos, miembros de las comunidades o los grupos, dentro de su marco necesario, característico, sustancial: los derechos colectivos de las comunidades a las que aquéllos pertenecen, su cultura —que les confiere una "identidad cultural" a la que tienen derecho y que incide en su individualidad y desarrollo personal y social—, sus costumbres y usos que concurren a integrar un punto de referencia que la Corte necesita para entender y resolver los casos que se le plantean. Sería infructuoso y conduciría a conclusiones equivocadas extraer los casos individuales del contexto en el que se presentan. Analizar aquéllos en su propia circunstancia —en el más amplio sentido de la expresión; actual e histórica— no sólo aporta datos de hecho para entender los acontecimientos, sino datos de derecho —a través de las referencias culturales— para establecer su carácter jurídico y sus implicaciones de la misma naturaleza.

8. La Corte ha debido examinar igualmente ciertos temas que atañen a otros grandes grupos humanos, también expuestos a violaciones o victimados por éstas, aun cuando los elementos para su identificación social no sean los mismos que concurren en los casos contenciosos a los que he aludido en los párrafos anteriores. Así se ha hecho en sendas opiniones consultivas, particularmente las de fechas más recientes, que han contribuido a esclarecer el alcance de los derechos humanos de personas expuestas a rechazo, abuso o marginación; así, los detenidos extranjeros, en los términos de la *Opinión Consultiva OC-16*; los niños o menores de edad que incurren en conductas ilícitas o se hallan sujetos a medidas de protección pública, conforme a la *Opinión Consultiva OC-17*, y los trabajadores migrantes, principalmente los indocumentados, según la *Opinión Consultiva OC-18.* He agregado *Votos razonados* a estas tres opiniones. Me remito a lo que he dicho en ellos.

9. En otro orden de hechos, la Corte Interamericana también ha examinado cuestiones que penden sobre conjuntos de personas unidas por ciertos vínculos de profesión, ocupación o interés. En estos casos ha sido necesario dictar medidas provisionales en los términos del artículo 63.2 de la Convención, para preservar derechos y mantener incólumes, por lo tanto, los bienes jurídicos protegidos por aquéllos. En estas hipótesis, la Corte ha ido más lejos, avance que se explica y justifica tomando en cuenta las características propias de los casos planteados y la naturaleza misma de las medidas provisiona-

les. Efectivamente, este Tribunal se ha pronunciado sobre la protección inmediata, de carácter precautorio, en relación con numerosas personas no identificadas, pero siempre individualizables, cuyos derechos se hallan en severo riesgo. No se trata de medidas sobre un grupo, una corporación, una sociedad, un pueblo, sino sobre los integrantes de éstos: personas físicas titulares de derechos en riesgo.

10. Este nuevo alcance de la tutela internacional, producto de la evolución de la jurisprudencia interamericana —que aún podría ir adelante en la medida en que lo permita la interpretación razonable de la Convención— se produjo a partir de la resolución sobre medidas provisionales en el *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, como se observa en el *Voto razonado* conjunto que emitimos el Juez Alirio Abreu Burelli y yo, cinco años atrás, en ese primer asunto abarcado por la nueva jurisprudencia, adoptando un criterio en el que he insistido en otros *Votos razonados* referentes a medidas provisionales que corren en la misma línea abierta en el *Caso de San José de Apartadó*.

B) Comunidades indígenas

11. En su LXVII Período Ordinario de Sesiones (13 a 30 de junio de 2005), la Corte Interamericana ha deliberado y dictado sentencias sobre varios litigios a los que son aplicables las consideraciones que expongo en este *Voto* agregado a la Sentencia del *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. Me refiero a este mismo, desde luego, y a las resoluciones finales en el *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam* y en el *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, e igualmente, en alguna medida, a la resolución sobre medidas provisionales en el *Caso del Pueblo Indígena de Sarayaku*, correspondiente a Ecuador.

12. En aquellos tres casos contenciosos, que han culminado en sentencias de fondo y reparaciones, se analizan puntos relacionados con cuestiones que atañen a miembros de comunidades indígenas y étnicas, precisamente en tanto tales —no por motivos estrictamente personales o individuales—, y que tienen su origen o desarrollo en la relación que históricamente han guardado y mantienen todavía esas comunidades con otros sectores de la sociedad y, en definitiva, con el Estado mismo, relación que se proyecta sobre los miembros de

© TEPJF

dichos grupos e incide en los derechos humanos de éstos. Obviamente, no se trata de cuestiones aisladas o contraídas exclusivamente a los Estados o las sociedades nacionales en cuyo ámbito surgen los conflictos examinados en estos casos, si bien las sentencias se refieren —como es natural— a esos conflictos y solamente a ellos, y no pretenden —ni podrían pretender— alcanzar otros litigios actuales o potenciales.

13. Para quien reflexiona sobre esta materia —y en todo caso para quien suscribe este *Voto*— es interesante observar que también en otros lugares del Continente Americano han surgido problemas como los examinados ahora, que han llegado al conocimiento de la Corte con creciente frecuencia y determinado ciertos desarrollos jurisprudenciales. Estos, que obligan en el ámbito propio de cada sentencia, pudieran interesar en un espacio más amplio —como he dicho *supra*—, tomando en cuenta la gran semejanza y acaso identidad que existe entre las condiciones jurídicas, sociales y culturales —históricas y actuales— que se hallan en el origen de las controversias que se observan en muy diversos territorios nacionales.

14. Conviene recordar, como referencia útil para la identificación de determinadas categorías de litigios y la definición del perfil general de nuestra jurisprudencia, algunos precedentes significativos. La relación se inicia, probablemente, con el *Caso Aloeboetoe*, uno de los más antiguos en la historia jurisdiccional de la Corte Interamericana, en el que se presentaron cuestiones asociadas a la pertenencia de las víctimas a determinado grupo humano minoritario. Y en esa misma dirección es indispensable destacar el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, de Nicaragua, que posee relevancia especial en cuanto suscitó un amplio examen sobre derechos de los integrantes de comunidades indígenas en un país americano, a cuya sentencia también acompañé un *Voto razonado* en el que me refiero con alguna extensión a estas cuestiones.

15. Por supuesto, ha habido otros casos en los que también han venido a cuentas los temas de pertenencia a comunidades y culturas indígenas, que ponen a la vista el derecho a la identidad y las diversas implicaciones que éste puede tener y efectivamente tiene al amparo de la Convención Americana. Todo ello invita a considerar que no nos encontramos ante litigios ocasionales, aislados, circunscritos

a un solo espacio, como tampoco ante controversias ordinarias que deban ser analizadas y resueltas a partir de fórmulas abstractas, uniformes, desatentas a la historia y al orden jurídico propio de los interesados, un orden jurídico que concurre a establecer el alcance —aquí y ahora: en espacios y tiempos precisos, no fuera de ellos— de los conceptos jurídicos que provee la Convención Americana.

C) Eliminación. El Caso de la Comunidad Moiwana

16. *En el Caso de la Comunidad Moiwana*, la Corte no examinó la masacre ocurrida el 29 de noviembre de 1986, porque se trata de hechos anteriores a la fecha en que es posible ejercer la competencia, *ratione temporis*, del Tribunal interamericano. Analiza, en cambio, violaciones que se mantuvieron desde entonces —esto es, violaciones continuas o permanentes, concepto que la jurisprudencia ha puntualizado en otros casos, particularmente a propósito de hipótesis de desaparición forzada— o infracciones más recientes a la Convención Americana, sobre las que ciertamente tiene competencia. No es excesivo observar —porque se trata de un hecho histórico— que si debiéramos buscar un punto de inicio para las tribulaciones de los miembros de la comunidad Moiwana, esa referencia tampoco se hallaría en la fecha de la masacre, sino en el tiempo en que sus antecesores se vieron forzados a salir de sus territorios africanos y fueron trasladados a América en condición de esclavos, episodio que integra una de las páginas más oscuras en la historia de la humanidad.

17. En este caso se ha producido —aunque la Corte no emite declaración o condena al respecto, por el dato de competencia temporal al que me referí *supra*— la acción pública más severa que pudiera dirigirse contra los miembros de una comunidad: eliminación física. De ahí provino la dispersión de los sobrevivientes, pero no la pérdida de derechos de los miembros de aquélla, ni la alteración de las características que esos derechos pudieran revestir, ni la desaparición del deber del Estado de respetar y garantizar tales derechos precisamente en los términos que impone la naturaleza de éstos, que se mantienen vigentes.

18. Todo esto se acoge en la sentencia de la Corte, en la que destacan: a) la titularidad de derechos sobre el territorio ocupado tradi-

© TEPJF

cionalmente, más allá de la falta de documentación que la acredite, habida cuenta de que la formalidad documental no es elemento constitutivo de la propiedad en estos casos, ni prueba única de la titularidad de derechos y ni siquiera medio idóneo para acreditarla; b) la naturaleza *sui generis* de la relación que los miembros de la comunidad, en el marco de esta misma, guardan con el territorio que les pertenece, relación que debe ser considerada y que influye sobre otro deber a cargo del Estado (que tiene, por supuesto, su propio fundamento): el deber de justicia penal, en tanto el ejercicio de ésta permite la "purificación" del territorio, que a su vez auspicia el retorno de los pobladores, y c) la intangibilidad de la cultura comunitaria, que se proyecta sobre los miembros del grupo a título de derecho a una identidad cultural, como lo demuestran las decisiones que la Corte construye precisamente a partir de los elementos característicos de esa cultura.

D) Exclusión. El Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa

19. El *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa* trae al presente problemas de antiguo origen: no sólo aquellos que principian con los avatares de la primera conquista y colonización, comunes a los países de Latinoamérica, sino los que derivan de ciertos sucesos menos remotos, pero que también produjeron, como se vio en el proceso, consecuencias adversas para los grupos indígenas. Me refiero al que describe, escuetamente, un párrafo revelador que figura en los hechos probados de la sentencia respectiva: "A finales del siglo XIX grandes extensiones de tierra del Chaco paraguayo fueron vendidas a través de la bolsa de valores de Londres". Este segundo proceso de colonización, si se puede llamar así, determina un largo proceso en el que se produjeron, por diversos motivos, varios desplazamientos de comunidades indígenas cuyos ancestros habían sido, alguna vez, señores de esas tierras.

20. En la sentencia sobre este caso, la Corte Interamericana aborda dos cuestiones muy relevantes, entre otras (a estas últimas pertenece el tema del debido proceso, aplicado a la reivindicación territorial), a saber: a) la propiedad de la comunidad sobre sus tierras ancestrales, o más que eso: la relación —que es mucho más que un

tradicional derecho de propiedad, como indicaré *infra*— que aquella tiene con el territorio que ha ocupado, relación que se proyecta, obviamente, sobre los individuos integrantes de la comunidad y contribuye específicamente al conjunto de los derechos de estos, y b) el derecho a la vida de los miembros de la comunidad, en los términos del artículo 4.1 de la Convención y en conexión, además, con lo que significa el derecho a la tenencia de la tierra y lo que deriva de las modalidades que ésta reviste.

21. Una vez más, la Corte fija el alcance de la propiedad cuando se trata de integrantes de comunidades indígenas, o mejor dicho: una vez más asume el alcance que aquélla tiene y que el Estado debe respetar, al amparo de una cultura ancestral en la que ese derecho hunde su raíz y del que toma sus características principales. En estos casos, la propiedad posee caracteres diferentes de los que tiene —válidamente también, desde luego— en otros medios; implica una relación singular entre el titular del derecho y el bien sobre el que éste se despliega. Es más que un derecho real, conforme al sentido que se atribuye corrientemente a esta expresión. Atrae otros componentes, que también interesan —o que sobremanera interesan— para redefinir la propiedad a la luz de la cultura indígena en la que se ejerce la propiedad. En mi concepto, la Corte afirma con ello la relectura del artículo 21 de la Convención, a fin de que bajo éste hallen amparo tanto los derechos de propiedad en su versión clásica —que los principios liberales prevalecientes en el siglo XIX trasladaron a nuestro Continente—, como los derechos de propiedad que subyacían y finalmente reaparecieron. La relectura se hace con la mirada con que debe practicarse.

22. La misma legislación paraguaya, tanto en la norma constitucional como en otras disposiciones, ha reconocido la existencia de los pueblos indígenas "como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo". Este enfático reconocimiento, no sólo de un hecho demográfico, sino de una realidad cultural, que trae consigo consecuencias jurídicas, debe proyectarse en el respeto a formas tradicionales de tenencia de la tierra —anteriores a la formación y organización del Estado— y en la seguridad de que los derechos derivados de esa tenencia serán efectiva y eficazmente garantizados por el poder público a través de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

© TEPJF

23. Antes de ahora, la Corte ha examinado el derecho a la vida. En este examen han quedado de manifiesto tanto las prohibiciones que aquel derecho entraña con respecto a la acción arbitraria del Estado, como las acciones, iniciativas, prestaciones o promociones que el propio Estado debe asumir y desarrollar para establecer o favorecer las condiciones de una vida digna. El primer sector de los deberes, absolutamente indispensable, fue aportado por la etapa anterior en el desarrollo del Derecho y en la provisión de los derechos. El segundo sector, también necesario —para que el derecho a la 'vida', un concepto con vena moral, no se resuma en una simple 'posibilidad de existencia o subsistencia', un dato biológico—, es característico de la etapa actual. Este concepto ha ingresado con fuerza en la jurisprudencial de la Corte.

24. Entiendo que la creación de condiciones para una vida digna, que significan desarrollo de las potencialidades individuales y búsqueda del propio destino, debe ocurrir conforme a las decisiones de la persona, las convicciones que ésta tiene, la cultura que comparte. De ahí la vinculación estrecha entre el derecho a la vida digna, por una parte, y el derecho a la "relación del hombre con la tierra" —tenencia, propiedad en el sentido más amplio—, que ha tomado en cuenta la sentencia. Es por todo ello que hubo violación del derecho a la vida consagrado en el artículo 4.1 de la Convención —con el alcance que hemos precisado— en perjuicio de los miembros de la comunidad Yakye Axa. La carencia de prueba sobre las causas que produjeron la muerte de dieciséis miembros de la comunidad, que explica el voto mayoritario en esta sentencia, no excluye o reduce los términos de la declaración formulada en el punto resolutivo 3: hubo violación del derecho a la vida y esta violación afectó a todos los miembros de la comunidad.

E) Contención. El Caso YATAMA

25. En el *Caso YATAMA* se ha tenido a la vista otro rango de violaciones que agravian a miembros de comunidades. No se trata aquí de las vertientes más dramáticas advertidas en los casos anteriores: supresión física, privación de territorios, afectación del derecho a la vida, por ejemplo. Las circunstancias en que se producen los hechos de este caso suponen que la organización YATAMA, que reúne miem-

bros de muchas comunidades, ha logrado, merced a una larga lucha que ya ha producido avances apreciables, un espacio propio en la vida política y social, que le confiere una posición relevante y aceptada —no sin severas reticencias, con implicaciones jurídicas diversas— y la pone a salvo de agresiones con las características que se observan en los otros casos. De lo que ahora se trata es de acciones u omisiones con las que se "contiene" el avance de los integrantes de comunidades, en su calidad de tales. Nos hallamos, pues, ante una situación distinta que acaso corresponde a una última etapa en la sucesión de resistencias a la admisión de la igualdad y la no discriminación en favor de todas las personas, inclusive, por supuesto, los miembros de estos grupos minoritarios.

26. Ahora las acciones y omisiones que lesionan derechos reconocidos por la Convención se concentran en la actividad política, y por esta vía afectan la posibilidad de que los miembros de comunidades indígenas intervengan en pie de igualdad material con sus conciudadanos integrantes de otros sectores sociales y participen con eficacia en las decisiones que les atañen, conjuntamente con aquéllos. Esa intervención y esta participación se producen a través del ejercicio de los derechos políticos, entre otras vías.

27. Aquí me refiero, como he dicho, a una igualdad material y a una efectiva no discriminación, no a la mera igualdad formal que deja intacta —o disimula apenas— la marginación y mantiene a salvo la discriminación. Se tiende a la obtención de aquella forma de igualdad por medio de factores o elementos de compensación, igualación, desarrollo o protección que el Estado brinda a los integrantes de las comunidades, a través de un régimen jurídico que reconoce los datos provenientes de cierta formación cultural y se instala sobre el genuino reconocimiento de las limitaciones, discriminaciones o restricciones reales y contribuye a superarlas, suprimirlas o compensarlas con instrumentos adecuados, no apenas con declaraciones generales sobre una igualdad inexistente e impracticable. La igualdad no es un punto de partida, sino un punto de llegada al que deben dirigirse los esfuerzos del Estado. En palabras de Rubio Llorente, el "Derecho se pretende justo, y es la idea de justicia la que lleva derechamente al principio de igualdad que, en cierto modo, constituye su contenido esencial". Ahora bien, "la igualdad no es un punto de partida, sino una finalidad".

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

F) Participación y derechos políticos

28. No se sirve a estos designios —ni se atiende, por lo tanto, a la igualdad y a la no discriminación— si se siembra de obstáculos y exigencias, innecesarios y desproporcionados, el camino de quienes pugnan por la participación política a través del ejercicio de los derechos que ésta entraña, entre ellos el derecho al sufragio. La exigencia de participar a través de partidos políticos, que hoy se eleva como natural en las democracias de nuestra América, debiera aceptar las modalidades que sugiere la organización tradicional de las comunidades indígenas. No se trata, en lo absoluto, de minar el sistema de partidos, sino de atender, en la forma y términos que resulten razonables y pertinentes, a las condiciones de vida, trabajo y gestión de aquéllas. La admisión de estas condiciones y de las respectivas modalidades de participación política no se trasladan automáticamente a todos los medios ni van más allá del marco territorial, social y temporal en el que se plantean y resuelven. La Corte dispone lo que estima procedente dentro de las circunstancias que tiene a la vista.

29. Esta es la primera vez que incursiona la Corte en la reflexión sobre derechos políticos, a los que se refiere el artículo 23 del Pacto de San José, que el Tribunal ha analizado en conexión con otras disposiciones de alcance muy amplio: artículos 1.1, 2 y 24 del mismo instrumento. En concepto del Tribunal —conforme a mi propia apreciación— esos derechos deben abastecerse con las circunstancias en las que sus titulares han de asumirlos y ejercerlos. No es posible, tampoco ahora, considerar los derechos en abstracto, como fórmulas vacías, neutrales, incoloras, provistas para conducir la vida de ciudadanos imaginarios, perfilados por los textos y no por las condiciones de la realidad estricta.

30. De lo que se trata, en la especie, es de favorecer la participación de las personas en la conducción de sus propias vidas, a través de la actividad política. En consecuencia, es preciso ver la forma en que ese favorecimiento debe presentarse, conforme a las condiciones específicas en que se hallan quienes son titulares en concreto de derechos que no deben analizarse en abstracto. Para este fin, es preciso remover obstáculos específicos, considerar alternativas de organización, proveer medidas, en suma, "crear una circunstancia" que permi-

ta a ciertos individuos, en determinada situación característica, alcanzar los objetivos que persiguen los derechos humanos en materia política. Suponer que las declaraciones generales serán bastantes para facilitar el desempeño de personas que se hallan en una circunstancia distinta y distante de las que tuvieron a la vista los autores de esas declaraciones, es rotular a la ilusión como realidad.

31. La Corte no ha fijado, ni tendría que hacerlo, las particularidades que debe revestir una legislación —y, en general, una acción pública, que es más que normas generales— favorable al ejercicio de los derechos políticos de los miembros de las comunidades indígenas, de manera que éstos sean, en verdad, "tan ciudadanos como los otros ciudadanos". El Estado deberá analizar las situaciones que tiene al frente para establecer los medios que permitan el ejercicio, precisamente en esas situaciones, de los derechos universalmente asignados por la Convención Americana. Que éstos tengan un alcance universal no significa que las medidas que deban adoptarse para asegurar el ejercicio de los derechos y las libertades sean uniformes, genéricas, parejas, como si no hubiese diferencias, distancias y contrastes entre sus titulares. Conviene leer con atención el artículo 2 del Pacto de San José: los Estados deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades. La referencia a medidas "necesarias" que "hagan efectivos" los derechos, remite a la consideración de especificidades y compensaciones.

32. Obviamente, no se ha agotado ahora el examen de la democracia, que se halla en el cimiento y en el destino de la participación política, entendida a la luz de la Convención Americana. Es clara la necesidad de contar con medios de participación en los órganos del poder público, para intervenir en la orientación nacional y en la decisión comunitaria, y esto se vincula con el derecho al sufragio activo y pasivo, entre otros instrumentos participativos. Lograrlo significa un paso histórico desde la época —que aún se instala en el presente, como hemos visto en otros casos resueltos por la Corte Interamericana en el actual período de sesiones y mencionados en este *Voto*— en que la lucha por el derecho tenía que ver apenas con la subsistencia física, el patrimonio y el asentamiento de la comunidad. Sin embargo, el avance en el camino hacia la presencia electoral —un avance contenido, enfrentado, por medidas que prohíjan desigualdad y dis-

© TEPJF

criminación— no debe detener ni disuadir el acceso a la democracia integral, en la que se propicia el acceso de los individuos a los medios que propiciarán el desarrollo de sus potencialidades.

33. Como se observa, los casos contenciosos que menciono en este *Voto concurrente* a las respectivas sentencias analizan cuestiones comunes a las comunidades indígenas y a los derechos de sus integrantes, aunque lo hagan frente a hechos diferentes y conforme a las circunstancias específicas de cada caso. Estas decisiones se instalan sobre una misma realidad histórica y pretenden resolver las manifestaciones particulares que aquélla ha traído hasta nuestro tiempo. De ahí que alienten la aplicación de soluciones guiadas por un mismo objetivo liberador e igualitario, que permitan el despliegue de los derechos individuales de quienes son miembros —y tienen pleno derecho a seguirlo siendo— de comunidades étnicas e indígenas que forman parte de las más amplias comunidades nacionales. Se trata, en fin de cuentas, de resolver en el siglo XXI los problemas heredados de siglos precedentes. A esto puede contribuir la jurisprudencia específica, cada vez más abundante y comprensiva, de la Corte Interamericana.

Sergio García Ramírez
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO SEPARADO CONCURRENTE DEL JUEZ JACKMAN

He votado a favor de esta sentencia porque estoy totalmente de acuerdo con las conclusiones a que ha llegado la Corte, así como con lo que ha ordenado.

Sin embargo, me siento obligado a dejar constancia de un cierto grado de disconformidad con la *ratio decidendi* de la Corte en relación con la violación por el Estado de Nicaragua ("el Estado") de los derechos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("la Convención"), en perjuicio de los candidatos de YATAMA.

El enfoque particular de este voto es el análisis que realiza la Corte (que se encuentra en los párrafos 214 a 229 de esta sentencia) de la responsabilidad del Estado en relación con el artículo 23.1.b de la Convención. Me propongo a considerar dicho análisis, tomando en cuenta las disposiciones del artículo 1.2 y del artículo 2.

El artículo 1.2 establece lo siguiente:

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

El artículo 23.1.b establece lo siguiente:

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

[...]

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El artículo 2 dispone que:

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

© TEPJF

Los argumentos principales de la presente sentencia relativos a la violación cometida por el Estado de los Derechos Políticos (artículo 23) y del Derecho a la Igualdad ante la Ley (artículo 24) pueden ser resumidos de la siguiente manera:

(1) La Ley Electoral de 2000 sólo permitió la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos, forma de organización ajena a las costumbres, organización y cultura de las comunidades "indígenas y étnicas" de la Costa Atlántica (párr. 214).

(2) No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos deben pertenecer a un partido político para postularse como candidatos a un cargo electivo. La Convención reconoce que otras formas de organización para fines electorales pueden ser apropiadas e incluso necesarias, con miras a la realización de fines comunes, para favorecer o asegurar la participación de grupos específicos (párr. 215).

(3) De acuerdo a la legislación interna, el Estado está obligado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica. El Estado no ha demostrado la existencia de un interés público imperativo que pudiera justificar el requisito de que YATAMA deba constituirse en partido político para que sus miembros puedan participar como candidatos en las elecciones o de que éstos deban participar a través de partidos políticos (párr. 218).

(4) **Con base en las anteriores consideraciones** (énfasis añadido), la restricción impuesta constituye una limitación indebida al ejercicio de un derecho político "tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional" (párr. 219). "[C]ualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no podrá ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana" (párr. 220).

En mi entendimiento, la *ratio* expuesta en el punto (4) *supra* es una interpretación innecesariamente indirecta y potencialmente desorientadora de la naturaleza del derecho consagrado en el artículo 23.1.b, cuyos lenguaje y propósito no podrían ser más claros. Un "ciudadano" —quien debe ser obviamente una "persona" y no un

grupo, en los términos del artículo 1.2— tiene un derecho absoluto "**de votar y ser elegido**" en elecciones democráticas, tal como lo establece el referido artículo. De ese modo, cualquier requisito de que un "ciudadano" deba ser miembro de un partido político o de cualquier otra forma de organización política para ejercer aquel derecho viola claramente tanto el espíritu como la letra de la norma en cuestión.

Es completamente irrelevante si ese requisito puede o no ser "cumplido por agrupaciones con diferente organización", como por ejemplo, en el presente caso, YATAMA. Es el derecho individual del "ciudadano" individual el que se encuentra proclamado y debe ser protegido por la Corte. Me preocupa que al incluir cuestiones de cultura, costumbre y formas tradicionales de organización en su decisión sobre este tema, la Corte está corriendo el riesgo de disminuir la protección que debe estar disponible a todo "ciudadano" bajo la jurisdicción de cada Estado, independientemente de la cultura, las costumbres o formas tradicionales de asociación del ciudadano.

Por lo tanto, en mi opinión, al haber impuesto el requisito en discusión —sin más—, el Estado violó el derecho de los miembros de YATAMA de votar y ser elegidos.

Mi opinión se encuentra respaldada por una lectura cuidadosa de las secciones relevantes de los trabajos preparatorios de la Convención. Surge de éstos que la conferencia que redactó y aprobó la Convención rechazó específicamente una propuesta que pudiera haber incluido en el actual artículo 23.1 un derecho a pertenecer a partidos políticos cuyas actividades serían "protegidas" por la ley.

Sería una gran lástima si la presente sentencia de la Corte abriera ahora el camino a interpretaciones de ese importante artículo que los autores de la Convención, en su sabiduría, se esforzaron por excluir.

Oliver Jackman
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

© TEPJF

VOTO RAZONADO
DEL JUEZ A.A. CANÇADO TRINDADE

1. Al votar en favor de la adopción por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la presente Sentencia en el caso *Yatama versus Nicaragua*, me veo en la obligación de agregar este Voto Razonado, para destacar dos puntos que me parecen merecedores de atención especial. En primer lugar, lo decidido por la Corte, al desestimar la tercera excepción preliminar interpuesta por el Estado, refleja el perfeccionamiento del procedimiento ante el Tribunal en los últimos años, sobre todo a partir de la adopción de su actual Reglamento, aprobado el 24.11.2000, y vigente a partir del 01.06.2001. Mediante la evolución plasmada en dicho Reglamento, el individuo se consolida como *sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos dotado de plena capacidad jurídico-procesal internacional*, en particular en virtud del histórico cambio introducido por el artículo 23 del Reglamento de la Corte, otorgándole *locus standi in judicio* en todas las etapas del procedimiento en materia contenciosa ante la Corte.

2. Además, el agregado de un nuevo párrafo introducido por la Corte en el artículo 33 *in fine* del referido Reglamento (párrafo vigente a partir del 01.01.2004), en el sentido de que, en caso de que las informaciones sobre los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares no sean presentadas en la demanda, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

> "será la representante procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas",

- vino a aclarar en definitiva todo el alcance del derecho individual de acceso a la instancia judicial suprema bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. A mi juicio, esta notable evolución alcanzará su plenitud el día en que se otorgue —como vengo sosteniendo hace tiempos— a las

presuntas víctimas el *jus standi* ante la Corte.[194] De todos modos, ya no puede haber duda de que no se puede invocar supuestas lagunas atinentes a la representación legal de las presuntas víctimas para intentar restringir su acceso a la Corte. El extraordinario salto cualitativo dado por la Corte en el período noviembre 2000/enero 2004, en cuanto a la capacidad jurídico-procesal internacional de los individuos bajo la Convención Americana, no admite retrocesos.

4. En el presente dominio, no hay *vacatio legis*, ni tampoco puede haber indefensión de las presuntas víctimas. En circunstancias como las del *cas d'espèce*, la Corte puede y debe conocer el caso; como el Tribunal correctamente razonó al desestimar la tercera excepción preliminar interpuesta por el Estado,

> "Si no se admitiera una demanda porque se carece de representación, se incurriría en una restricción indebida que privaría a la presunta víctima de la posibilidad de acceder a la justicia".[195]

5. En suma, el derecho de la persona humana a la justicia internacional bajo la Convención Americana encuéntrase hoy salvaguardado tanto por las normas convencionales relevantes como por la propia determinación de la Corte, al haber perfeccionado notablemente su *interna corporis* (sobre todo en el período noviembre 2000/enero 2004) y al no admitir restricciones indebidas a aquel derecho. Ésto contribuye, a mi modo de ver, al actual proceso de *humanización* del Derecho Internacional, además de constituir una conquista definitiva de la civilización contemporánea, en el marco de la Convención Americana.

6. El segundo punto que me permito destacar, en el presente Voto Razonado en relación con ésta que es la primera Sentencia de la Corte Interamericana sobre los derechos políticos en una sociedad demo-

---

194 A.A. Cançado Trindade, *Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer Su Mecanismo de Protección*, 1a. edición, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 1-669 (y 2a. edición, 2003, pp. 1-750).

195 Párrafo 86, y *cf.* párrs. 95-96.

© TEPJF

crática,[196] bajo el artículo 23 de la Convención Americana, es la correcta vinculación efectuada por la Corte de los derechos políticos con el derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana. Este último está conformado por un principio básico que la propia Corte ha reconocido pertenecer al dominio del *jus cogens* internacional: el principio de la igualdad y no-discriminación.

7. En la presente Sentencia en el caso *Yatama versus Nicaragua*, la Corte confirma el gran avance jurisprudencial alcanzado al respecto en su histórica Opinión Consultiva n. 18 sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* (2003), al razonar (en los párrafos 184-186 que

> "El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no-discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio de igualdad y no-discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.
>
> Ese principio posee carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

196 Y, en el presente caso Yatama, como reconoce la Sentencia de la Corte, la vigencia de los derechos políticos crece en importancia por tener incidencia directa en la necesidad de preservar el derecho a la identidad cultural, y el derecho de participación en la vida pública, de las comunidades indígenas de la costa atlántica de Nicaragua (párrs. 226-228).

> El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1(1) de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no-discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe".

8. Sobre el amplio alcance del principio básico, propio del *jus cogens*, de la igualdad y no-discriminación, ya me referí en mi extenso Voto Concurrente en la Opinión Consultiva n. 18 de la Corte, sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, al cual me permito aquí referirme. En aquel Voto Concurrente señalé, por ejemplo, que dicho principio permea todo el *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (párr. 59), del cual es uno de los pilares,[197] además de elemento integrante del propio derecho internacional general o consuetudinario, por cuanto la normativa del *jus gentium* debe, por definición, "ser la misma para todos los sujetos de la comunidad internacional"[198] (párr. 60).[199] Las obligaciones estatales de respetar y garantizar el principio de la igualdad y no-discriminación tienen el carácter de verdaderas obligaciones *erga omnes*.

9. Lo que me permito aquí agregar, en el presente Voto Razonado, es que el reconocimiento judicial del carácter de *jus cogens* del principio básico de la igualdad y no-discriminación se manifiesta

---

197 A. Eide y T. Opsahl, *Equality and Non-Discrimination*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights (publ. n. 1), 1990, p. 4, y *cf.* pp. 1-44 (estudio reproducido *in* T. Opsahl, *Law and Equality - Selected Articles on Human Rights*, Oslo, Notam Gyldendal, 1996, pp. 165-206).

198 H. Mosler, "To What Extent Does the Variety of Legal Systems of the World Influence the Application of the General Principles of Law within the Meaning of Article 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice?", in International Law and the Grotian Heritage (Hague Commemorative Colloquium of 1983 on the Occasion of the Fourth Centenary of the Birth of Hugo Grotius), The Hague, T.M.C. Asser Instituut, 1985, p. 184.

199 *Cf.* párrs. 61-64.

hoy día en la jurisprudencia no sólo en materia consultiva, sino también —como lo atesta la presente Sentencia en el caso *Yatama*— en materia contenciosa, de esta Corte, rindiendo así un aporte positivo y de vanguardia al desarrollo de las bases del propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Antônio Augusto Cançado Trindade
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ DIEGO GARCÍA-SAYÁN

1. Este es el primer caso que conoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el crucial tema de los derechos políticos. A la significación que esa sola circunstancia le da al caso, se añade la importancia que en si mismo tiene para la afirmación y protección de dichos derechos en situaciones como la que en aquí se plantea.

2. Más allá del caso mismo, no cabe duda que la vigencia de los derechos políticos y de los componentes fundamentales de la democracia son delicados asuntos que en el pasado y en el presente han tocado aspectos medulares de la vida de la población en la región. Quedaron atrás los gobiernos surgidos de golpes militares pero la realidad nos da cuenta de una multiplicidad de amenazas a la democracia y a los derechos políticos que plantea retos cotidianos a ser enfrentados en casi todos los países de la región. La Corte con esta sentencia refuerza y desarrolla los aspectos medulares de los derechos políticos estipulados en la Convención. Por todas estas razones creo necesario emitir este voto concurrente que busca agregar consideraciones y enfoques a los ya contenidos en la sentencia cuyo contenido comparto en su integridad.

3. Como bien se señala en la sentencia, la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte. En efecto, desde el inicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue explícito que la democracia y su promoción es uno de sus objetivos fundamentales de la organización. La Carta de la OEA proclamó ya en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipuló que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de *"...promover y consolidar la democracia representativa"*.

4. Asimismo, desde los inicios de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos esenciales del hombre fueron concebidos de manera interdependiente. Esta vinculación está presente en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y De-

beres del Hombre y, particularmente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración de Santiago de 1959 precisó esta unidad conceptual entre derechos humanos y democracia, al definir los estándares democráticos interamericanos. Posteriormente la Resolución 991, "Derechos y democracia", estableció que los miembros de la OEA deben afianzar sus sistemas democráticos a través del pleno respeto de los derechos humanos.

5. Es ese el contexto en el que se insertan las disposiciones contenidas en el artículo 23º de la Convención acerca de los derechos políticos. Este es un significativo componente de un amplio proceso normativo y de afirmación conceptual acerca de los derechos políticos que, por cierto, no se agota en la letra de las disposiciones allí contenidas. Por los fundamentos y consideraciones que se exponen en la sentencia, la Corte considera correctamente que este es uno de los derechos violados por el Estado de Nicaragua en este caso. El sustento de la violación de los derechos políticos en el caso YATAMA vs. Nicaragua hace aconsejable tomar en consideración el rico acervo de razonamientos y enfoques que se han venido dando en el sistema interamericano a lo largo de las últimas décadas en lo que atañe al ejercicio de los derechos políticos en la afirmación de la democracia, uno de los deberes esenciales de los Estados parte del sistema interamericano.

6. A lo largo de la década del 90 se reafirmaron a nivel global e interamericano los valores democráticos. En el ámbito del sistema interamericano se adoptaron importantes decisiones en las Cumbres hemisféricas y en las Asambleas Generales de la OEA orientadas a afianzar los principios democráticos dándose los primeros pasos para la generación de lo que después, con la Carta Democrática Interamericana, se denominó "defensa colectiva de la democracia". Destacan en ese devenir la Resolución 1080 de 1991, el Protocolo de Washington de 1992 y la Resolución 1753 de 2000 en relación al caso del Perú. En ese curso se ha consolidado gradualmente la concepción de que no existe oposición entre el principio de no intervención, la defensa de la democracia y los derechos humanos, entre otras razones porque los compromisos en materia de defensa de los derechos humanos y de la democracia son contraídos por los países en el libre ejercicio de su propia soberanía.

7. Es hecho conocido que el catálogo de los derechos humanos nunca ha sido estático. Se ha ido definiendo y consagrando según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y la evolución de los regímenes políticos. Ello explica que actualmente asistamos al desarrollo y profundización de los derechos políticos identificándose, incluso, lo que algunos han denominado el "derecho humano a la democracia". Ese desarrollo se expresa en la Carta Democrática Interamericana, el instrumento jurídico que el sistema interamericano ha generado para fortalecer la democracia y los derechos a ella vinculados, en cuyo primer artículo se estipula que *"Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla"*.

8. En esa misma lógica, el sistema interamericano ha ido precisando y afinando el concepto de la democracia reforzando el sentido evolutivo de los derechos políticos más allá de la letra de lo estipulado en el artículo 23º de la Convención. Dicho desarrollo debe ser tomados en cuenta al momento de resolver un caso contencioso sobre la materia como, en efecto, lo ha hecho la Corte en esta sentencia.

9. En este caso la Corte se pronuncia sobre la alegada violación a los derechos políticos (artículo 23º de la Convención) y a la igualdad ante la ley (artículo 24º de la Convención), además de la violación a los artículos 8º y 25º. No cabe en este voto razonado reiterar las consideraciones de la Corte que se encuentran contenidas en la sentencia a propósito del caso YATAMA. Como lo he señalado al inicio, comparto plenamente el contenido de esta sentencia y a ella me remito. La misma, sin embargo, motiva algunas reflexiones de índole general que se suscitan a partir de este caso específico en lo que concierne a los derechos políticos.

10. La Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula en su artículo 23º una serie de obligaciones de los Estados en materia de derechos políticos que se agrupan en tres componentes de derechos que tienen, como contrapartida lógica, obligaciones a cargo de los Estados: 1) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 inc. a); 2) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (art. 23.1

© TEPJF

inc. b), y; c) acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (art. 23.1 inc. c). En esta sentencia la Corte declara violados los derechos consignados en el conjunto del artículo 23.1. En lo que atañe al derecho a la igualdad y a la no discriminación, la Corte declara violado el artículo 24º de la Convención.

11. Una primera consideración de tipo general es que en este caso los derechos políticos que la Corte considera violados por Nicaragua lo son en un doble sentido. De un lado por cuanto los dispositivos contenidos en la Ley Electoral Nº 331 del año 2000 violan el artículo 23º por la ambigüedad de varias de sus disposiciones, por los impedimentos que establece para la participación electoral de organizaciones distintas de los partidos políticos y por los requisitos que establece de presentar candidatos al menos en 80% de los municipios de la respectiva circunscripción y en el 80% del total de candidaturas. Por otro lado, por cuanto el Estado ha incumplido su deber, establecido en los artículos 1.1 y 2 en conexión con el artículo 23º, de generar las condiciones y mecanismos apropiados para la participación en los asuntos públicos de quienes pretendían ser candidatos en la Costa Atlántica de Nicaragua como integrantes o representantes de la organización YATAMA que expresa a pueblos indígenas de esa zona del país.

12. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, como todas las categorías jurídicas, ha evolucionado y se ha recreado con la marcha histórica y social. En efecto, entraña hoy una conceptualización que se ha ido enriqueciendo en su contenido en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Convención hace casi cuarenta años. Si bien en los instrumentos primigenios de la OEA, la referencia a la democracia representativa y los derechos políticos casi se agotaba en el derecho de votar y ser elegido, el texto de la Convención ya fue un paso importante en el sentido evolutivo de los derechos políticos abarcando otros componentes importantes como la naturaleza de las elecciones ("… periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores…"; art. 23.1 b).

13. La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy

amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. En efecto, la conceptualización amplia y general del derecho a "participar en la dirección de los asuntos públicos", tal cual se encuentra literalmente expresado en la Convención, se ha afinado y ampliado.

14. A inicios del siglo XXI los países integrantes del sistema interamericano comparten una característica importante, que era más bien la excepción cuando se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969: todos los gobiernos son democráticamente elegidos. El actual contexto, resultante de complejos procesos políticos y sociales, han dado lugar a nuevo problemas y retos en materia de participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos. Esto ha tenido su impacto en las disposiciones de los instrumentos jurídicos fundamentales del sistema interamericano.

15. Es en ese contexto que surge la Carta Democrática Interamericana, aprobada por consenso de todos los países del sistema en el 2001 luego de un amplio proceso de consultas a la sociedad civil del continente. La Carta recogió en este y otros aspectos los desarrollos conceptuales que a ese momento se habían ido derivando de esta nueva situación dándole formalmente una nueva dimensión a una serie de categorías jurídicas constituyéndose en un hito trascendental en el sistema interamericano en lo que atañe al contenido evolutivo de los derechos políticos. Entre otros aspectos, en la Carta Democrática se desarrollan el concepto del mencionado derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos y, como contrapartida, los deberes del Estado en esa materia.

16. En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. Así, se declara en la Carta que *"La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional"* (artículo 2º). Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en el artículo 4º de la Carta Democrática. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación

directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23º de la Convención Americana.

17. En efecto, en el artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana se enumera un conjunto de "componentes fundamentales" del ejercicio de la democracia que expresan el desarrollo conceptual del derecho a la participación en los asuntos públicos que se condensan en este instrumento interamericano. Se pone allí de relieve un conjunto de deberes de los Estados, que no son otra cosa que la contrapartida de derechos de los ciudadanos: *"…la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa"*. De no avanzarse en precisiones como éstas que la comunidad americana consensualmente ha adoptado, resulta evidente que el mencionado derecho a la participación en los asuntos públicos se estaría congelando en el tiempo sin expresar los cambiantes requerimientos de las democracias en nuestra región.

18. El segundo componente de los derechos políticos, conforme se encuentran expresados en el artículo 23º de la Convención, es el de "*votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*" (subrayado añadido). Esta disposición nos remite a uno de los requisitos fundamentales de la democracia representativa que inspira la normativa y propósitos del sistema interamericano desde sus inicios. Se destaca allí la periodicidad y autenticidad de las elecciones así como las características del sufragio: universal, igual y secreto. Ello para cumplir un requerimiento que se expresa también en el mismo artículo 23º: garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores. Es evidente que sin el cumplimiento de este ingrediente fundamental, se debilitarían otras formas de participación que no encontrarían en el sufragio una forma de construir fuentes democráticas para la asunción y ejercicio de la función pública.

19. Con claridad la Corte ha puesto de manifiesto en esta sentencia las consideraciones que la han llevado a concluir que en este caso el Estado de Nicaragua ha violado la norma citada en el párrafo anterior. A ese razonamiento y conclusiones, pues, me remito. El artículo 23º tiene en este aspecto una formulación muy clara y los hechos

probados dan cuenta que esa violación se produjo. Sin embargo, no puede desconocerse teniendo en cuenta las complejidades de los procesos políticos en general, y de los procesos electorales en particular, los componentes establecidos en la referida disposición del artículo 23º resultan a estas alturas de la evolución jurídica insuficientes y así lo han entendido, en efecto, los países del sistema interamericano.

20. La riqueza de los procesos políticos, sociales y jurídicos vividos en la región se ha ido expresando en un paralelo proceso de afinamiento de las características fundamentales que deben tener los procesos electorales y el voto de los ciudadanos. El curso variado y accidentado de los procesos políticos fue poniendo de manifiesto que para garantizar "la libre expresión de la voluntad de los electores", el componente del "sufragio universal e igual y por voto secreto" era esencial pero, a la vez, insuficiente dadas las muy distintas amenazas y dificultades que la realidad iba planteando. Así, las dificultades —o facilidades— para el acceso a los medios de comunicación, las complejidades para la inscripción de candidaturas o las características del padrón de electores, se fueron planteando como serios problemas en un contexto en el que ya no parecía estar en cuestión, por el nuevo contexto político, el "sufragio universal e igual y por voto secreto".

21. Así, pues, como en otros componentes de los derechos políticos expresados en el artículo 23.1 de la Convención, el concepto fundamental de "libre expresión de la voluntad de los electores" se ha ido enriqueciendo al calor de importantes evoluciones institucionales en el derecho interno y en el propio sistema interamericano a la luz de las cuales tiene que ser interpretada y aplicada esta disposición general de la Convención, tanto en lo que respecta a los derechos de los ciudadanos como a los deberes del Estado. En lo que atañe al derecho a la participación en los asuntos públicos, la Carta Democrática Interamericana ha condensado y expresado el estado consensual vigente en el sistema interamericano en lo que respecta a la "libre expresión de la voluntad de los electores".

22. En efecto, en la Carta se reitera principios gruesamente coincidentes con los contenidos en la Convención cuando se señala que *"Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el*

© TEPJF

acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos" (artículo 3º).

23. Como se ve, los requisitos ya contenidos en la Convención, fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericano al menos en dos aspectos importantes: a) no sólo el acceso al poder sino su ejercicio debe sujetarse al Estado de Derecho; se agrega, así, la "legitimidad de ejercicio" como principio interamericano a la ya reconocida "legitimidad de origen"; b) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Los partidos políticos, por su parte, merecen una consideración específica adicional en la Carta ya que se estipula que *"El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades"* (artículo 5º, subrayado añadido). Leída la Convención Americana a la luz de estas evoluciones conceptuales que el consenso interamericano ha expresado en la Carta Democrática resulta, pues, que la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho (legitimidad de origen) ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho.

24. En cuanto a los partidos y organizaciones políticas, este es un asunto absolutamente medular que tiene directa repercusión en la afectación de los derechos de quienes pretendieron infructuosamente ser candidatos por YATAMA en la Costa Atlántica de Nicaragua. Este tema, curiosamente, no aparece mencionado explícitamente en la Carta de la OEA ni en la Convención Americana. Sin embargo, la propia esencia conceptual de la democracia representativa supone y exige vías de representación que, a la luz de lo estipulado en la Carta Democrática, serían los partidos y *"otras organizaciones políticas"* a los que se trata no sólo de proteger sino de fortalecer conforme se estipula en el artículo 5º.

25. A propósito de los partidos políticos y *"otras organizaciones políticas"*, un primer asunto a mencionar es que al ser considerados

ingredientes esenciales para canalizar la libre expresión de los electores, resulta un deber del Estado generar las condiciones para el fortalecimiento de estas vías de representación; *contrario sensu,* abstenerse de adoptar medidas que pudieren debilitarlos. La Carta Democrática menciona explícitamente el tema de la financiación de las campañas electorales como un asunto a poner atención así como enfatiza la necesidad de asegurar "*un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades".* Sin mencionarlo la Carta Democrática está expresando que frente a eventuales desequilibrios o desigualdades, se debe procurar un régimen que contrapese ello con lo que se lograría la igualdad deseada. De suyo se desprende que ello supondría acciones efectivas orientadas preferentemente en beneficio de los afectados por tales equilibrios y desigualdades.

26. En este caso resulta probado que la forma de organización que YATAMA tenía para participar en el proceso electoral de 2000 encontró impedimentos en la ley electoral Nº 331 de ese mismo año. Con ello se violó los derechos de quienes pretendían ser candidatos y se afectó el principio de poder organizarse en modalidades distintas de los partidos políticos para ejercer el derecho de participación en los asuntos públicos, en este caso perjudicando a una organización que expresaba a pueblos indígenas de esa zona de Nicaragua. El Estado, pues, no solo dificultó la participación sino que no adoptó las medidas necesarias para facilitar la participación de una organización como YATAMA.

27. En ese orden de razonamiento, debe entenderse que otorgar las facilidades que sean necesarias a las denominadas "organizaciones políticas" va en la perspectiva de generar las condiciones para ampliar y consolidar la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos. Esto no debe entenderse como un camino opuesto sino complementario al de la existencia y fortalecimiento de los partidos políticos, medios necesarios de representación y participación en una sociedad democrática. En tal perspectiva, es perfectamente legítimo y concordante con la letra y espíritu de la Convención que en el orden jurídico nacional existan normas homogéneas que hagan énfasis en la participación de los partidos políticos en los procesos electorales así como regulaciones orientadas a fortalecer el carácter representativo y democrático de los mismos, sin desmedro de

© TEPJF

su independencia respecto del Estado. Adicionalmente, resulta legítimo que en el derecho interno existan disposiciones legales sobre las "otras organizaciones políticas" en procura de facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, como puede ser el caso de los pueblos indígenas.

28. En el tercer componente de los derechos políticos protegidos por el artículo 23º de la Convención se estipula que todos los ciudadanos deben "… tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país" (subrayado añadido). Este aspecto de los derechos políticos tiene que ser entendido de manera sistemática tanto en relación con los demás ingredientes explícitos de los derechos políticos contenidos en el artículo 23.1 como con el resto de la Convención y el ordenamiento interamericano, en particular con el artículo 24º de la Convención referido al derecho a la igualdad y a la no discriminación.

29. En ese sentido, al tratar esta norma del artículo 23º sobre las "condiciones generales de igualdad" ello debe ser referido a dos aspectos que pueden y deben ser entendidos de manera concurrente y simultánea. Primero, la norma establece que se debe garantizar a todos el acceso a las funciones públicas "en condiciones generales de igualdad". Esto significa que para facilitar el acceso a la función pública de sectores de la población que podrían encontrarse en particular desventaja y, por ende, desigualdad —como puede ser el caso de los pueblos indígenas— debería dictarse medidas específicas orientadas a facilitar dicho acceso. En este caso ha quedado probado que Nicaragua no adoptó dichas medidas; por el contrario la ley electoral de 2000 generaba dificultades para ese acceso.

30. En segundo lugar, que esta disposición de índole genérica sobre el acceso a la función pública, en coherencia con el artículo 29º de la Convención debe ser interpretada no sólo en relación a las designaciones o nombramientos por la autoridad sino como referida también a las funciones públicas que se ejerzan por elección popular. Es decir, para la Corte no cabe una interpretación restrictiva referida sólo a los cargos o funciones públicas derivadas de nombramientos o designaciones. Ese es, sin duda, el sentido de esta norma que busca, precisamente, enfatizar el principio de igualdad en el ámbito específico del acceso a la función pública.

31. Lo anterior debe ser leído e interpretado en estrecha conexión con lo establecido en el artículo 24º de la Convención en lo que atañe a la igualdad y a la no discriminación. Como se señala en la sentencia, en el artículo 24º de la Convención se prohíbe la discriminación de hecho y derecho con las obligaciones que ello entraña para el Estado de respetar el referido principio de igualdad y no discriminación para todos los derechos consagrados en la Convención y en toda la legislación interna que apruebe. Lo estipulado en el artículo 23.1 c), en ese orden de ideas, se orienta enfatizar la significación que para la Convención tiene el principio de igualdad y no discriminación en el derecho a la participación en los asuntos públicos.

32. En consecuencia, vistos los hechos probados en este caso a la luz de los razonamientos derivados de lo estipulado en el artículo 23.1. c) en cuanto a las condiciones generales de igualdad y en el artículo 24º en lo que atañe a la igualdad y no discriminación, resulta clara la obligación del Estado de no tolerar prácticas o normas que pudieren tener un efecto discriminatorio. Ello no debe entenderse como opuesto a reglas y condiciones homogéneas para toda la sociedad y ciudadanos en lo que atañe al pleno ejercicio de lo derechos políticos.

Diego García-Sayán
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

© TEPJF